

Regionale (Neu-)Ordnung im Nahen und Mittleren Osten und die Rolle externer Akteure

Asseburg, Muriel (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Asseburg, M. (Hrsg.). (2007). *Regionale (Neu-)Ordnung im Nahen und Mittleren Osten und die Rolle externer Akteure* (SWP-Studie, S 7). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-245351>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Muriel Asseburg (Hg.)

Regionale (Neu-)Ordnung im Nahen und Mittleren Osten und die Rolle externer Akteure

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
der SWP gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2007

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5 Vorwort

Muriel Asseburg

Aktuelle Entwicklungen im israelisch-arabischen Konflikt und Chancen einer friedlichen Regelung

9 Die Regierung der nationalen Einheit: Chance zur Wiederbelebung des Friedensprozesses

Muriel Asseburg

13 Libanon – Ansätze zur Stabilisierung

Martin Huth

17 Die Wiederbelebung des Quartetts – ein richtiger, aber kaum ausreichender Schritt

Volker Perthes

Asien – Interessen und Engagement im Nahen Osten

23 Asien und der Nahe/Mittlere Osten: Wirtschaftliche und Energieinteressen

Hanns Günther Hilpert

29 China als Akteur im Nahen/Mittleren Osten: Interessen, Instrumente und Ansprüche

Gudrun Wacker

33 Indien und Westasien: Die vorsichtige Balance

Christian Wagner

Irak und die Region

39 Irak-Szenarien für das Jahr 2007

Guido Steinberg

43 Entschlossenheit nach Außen, schwindende Unterstützung im Inneren: Amerikanische Irakpolitik am Ende der Ära Bush

Peter Rudolf

47 Regionalmacht Iran?

Johannes Reissner

51 Die Interessen der Türkei

Heinz Kramer

Vorwort

Muriel Asseburg

Mit den Kriegen im Irak und im Libanon haben sich die Machtgleichgewichte im Nahen und Mittleren Osten (weiter) verschoben. Der Iran wird zunehmend als Regionalmacht wahrgenommen, die sich auf einen »schitischen Halbmond« stützt. Gleichzeitig haben die internationalen Bemühungen um eine Lösung des Konflikts zwischen Israel und den Palästinensern an Fahrt gewonnen. Bei dem *Jour Fixe*, den die Stiftung Wissenschaft und Politik am 17. Januar 2007 veranstaltete, standen daher Fragen nach der regionalen Neuordnung und nach den Gestaltungschancen für die deutsche und europäische Politik im Mittelpunkt. Dabei analysierten die Teilnehmer zunächst die aktuellen Entwicklungen im israelisch-palästinensischen Konflikt und im Libanon und diskutierten, wie Deutschland und die EU zu einer friedlichen Beilegung der israelisch-arabischen Auseinandersetzungen beitragen könnten. Der zweite Teil des *Jour Fixe* widmete sich den ökonomischen Ambitionen, den Energieinteressen und den Austauschbeziehungen Asiens in und mit der Region. Der Fokus lag dabei auf den – durchaus unterschiedlichen – Interessen, Politikinstrumenten und Ordnungsansprüchen der beiden »Newcomer« Indien und China. Schließlich wurden mögliche Zukunftsszenarien im Irak diskutiert und deren Wechselwirkungen mit anderen Entwicklungen in der Region aufgezeigt, wobei besonderes Augenmerk auf die Interessen, Einflussmöglichkeiten und das regionale Gewicht der Nachbarn Iran und Türkei gerichtet wurde. Außerdem wurde gefragt, in welchem Maße Anfang 2007 eine Kehrtwende in der amerikanischen Irakpolitik stattgefunden hat und was dies für die politischen Prozesse in der Region bedeutet.

Die in diesem Sammelband enthaltenen Beiträge wurden überarbeitet und aktualisiert. Sie stammen mit einer Ausnahme von Autorinnen und Autoren der SWP. Lediglich das Kapitel zum Libanon ist ein externer Beitrag von Martin Huth, der von 2002 bis 2006 politischer Referent an der deutschen Botschaft in Beirut war.

Aktuelle Entwicklungen im israelisch-arabischen Konflikt und Chancen einer friedlichen Regelung

Die Regierung der nationalen Einheit: Chance zur Wiederbelebung des Friedensprozesses

Muriel Asseburg

Im Frühjahr 2007 haben die internationalen Bemühungen um eine israelisch-palästinensische Konfliktregelung an Fahrt gewonnen: Die amerikanische Außenministerin brachte den palästinensischen Präsidenten und den israelischen Premierminister zu einem Dreiertreffen zusammen. Das sogenannte Nahost-Quartett – das internationale Koordinierungsgremium aus Vertretern der USA, der EU, Russlands und der UN – traf sich im Februar schon zum zweiten Mal in diesem Jahr. Das saudische Königshaus vermittelte in Mekka eine Einigung zwischen Fatah und Hamas, die die innerpalästinensischen bewaffneten Auseinandersetzungen zunächst weitgehend beendet hat. Auf Basis dieser Vereinbarung wurde in den palästinensischen Gebieten Mitte März eine Regierung der nationalen Einheit gebildet. Die EU sollte die Chance nutzen, die sich ihr dadurch bietet, die Isolierung der Palästinensischen Autorität (PA) zu beenden, die Situation in den palästinensischen Gebieten zu stabilisieren und den Friedensprozess mit neuer Energie voranzutreiben.

Interne Krisenbewältigung

Bislang hat der neue internationale Aktionismus keine Annäherung zwischen Israel und den Palästinensern herbeigeführt. Dies lag nicht zuletzt daran, dass die Regierungen auf beiden Seiten, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, in den letzten Monaten ganz auf ihre jeweiligen internen Probleme konzentriert waren. Die israelische Regierungskoalition ist durch den militärischen Misserfolg im Libanon geschwächt. Nach den Rücktritten der im Libanonkrieg führenden Militärs ist zu erwarten, dass im Zusammenhang mit den Ergebnissen der Winograd-Kommission – die die Schwächen der Kriegsführung im Libanon untersucht – auch hochrangige Regierungsvertreter ihren Hut nehmen müssen. Gleichzeitig sind führende Politiker wegen Korruptions- oder Sexaffären unter Druck geraten. In der Folge hat die israelische Bevölkerung stark an Vertrauen in die politische Klasse verloren. Zu sehr ist die israelische Elite derzeit auf ihr politisches Überleben fixiert, zu gering erscheint ihre Problemlösungskapazität. Denn nach dem Scheitern des unilateralen Ansatzes des Konfliktmanagements und dem Verwerfen des von Olmert zunächst propagierten *Realignment* – des einseitigen partiellen Rückzugs aus der West Bank – hat die Regierung keine neuen Konzepte für eine Regelung des israelisch-palästinensischen Verhältnisses hervorgebracht.

Auch die Palästinenser waren in den letzten Monaten überwiegend mit internen Auseinandersetzungen beschäftigt. Seit dem Regierungsantritt der Hamas im März 2006 litten sie unter der internationalen, genauer ge-

sagt der westlichen und israelischen Isolierungspolitik, die die PA ihrer finanziellen Basis beraubte und eine erhebliche Verschlechterung der humanitären Situation mit sich brachte. Außerdem gelang es der Hamas nicht, effektiv für Ordnung und Sicherheit zu sorgen. Das lag unter anderem daran, dass sie sich nicht auf die Fatah-dominierten Sicherheitskräfte stützen konnte und deshalb eine eigene Miliz, die Exekutivkräfte, aufbaute. Die bewaffneten Zusammenstöße zwischen Fatah-Milizen und Sicherheitskräften auf der einen und den Exekutivkräften auf der anderen Seite eskalierten daraufhin dramatisch. Sie gefährdeten auch den ohnehin labilen Waffenstillstand im Gaza-Streifen, der seit November 2006 zwischen Israel und den Palästinensern herrschte.

Nach mehreren gescheiterten Vermittlungsversuchen regionaler Akteure (insbesondere Ägyptens und Syriens) gelang es dem saudischen König, eine Einigung zwischen Fatah und Hamas zu vermitteln. Im Mekka-Abkommen vom 8. Februar 2007 kamen die Parteien überein, dass fortan Dialog und Partnerschaft anstelle von Gewalt die Mittel der innerpalästinensischen Auseinandersetzung sein sollten. In den kommenden Wochen sollte eine Regierung der nationalen Einheit gebildet werden. Diese Regierung wurde von Premierminister Hanieh am 15. März 2007 vorgestellt. Zudem soll die Hamas künftig Teil der PLO – der einzig legitimen Vertretung aller Palästinenser – werden und in ihren Gremien angemessen repräsentiert sein.

Mekka-Abkommen und Regierungsprogramm

Die Unterwerfung der palästinensischen Regierung unter die vom Quartett postulierten Bedingungen für eine Wiederaufnahme der Kooperation – Anerkennung des Existenzrechts des Staates Israel und der bisherigen Abkommen zwischen Israel und der PLO sowie ein genereller Verzicht auf Gewalt – wird sowohl im Mekka-Abkommen als auch im Programm der neuen Koalitionsregierung nur indirekt erwähnt. Das Regierungsprogramm hält allerdings fest, dass die Einheitsregierung auf den Resolutionen des Palästinensischen Nationalrats, auf dem palästinensischen Grundgesetz, dem nationalen Versöhnungsdokument, den Resolutionen der Arabischen Liga sowie den Verträgen und Abkommen, die die PLO unterzeichnet hat, basiert.¹

Während der größte Erfolg des Mekka-Abkommens darin besteht, dass das interne Blutvergießen zunächst (weitgehend) beendet werden konnte, hat es die internationalen Ansprüche zunächst nicht erfüllt. Dabei war nicht zu erwarten, dass sich eine palästinensische Koalitionsregierung den Quartettkriterien explizit unterwerfen würde. Denn Hamas ist zwar bereit, die faktische Existenz Israels anzuerkennen und auf eine Regelung auf der Basis der 1967er Grenzen hinzuwirken. Sie ist aber nicht willens, die moralische Legitimität Israels anzuerkennen. Dennoch ist das Regierungs-

¹ *The programme of the National Unity Government*, 15.3.2007, zitiert nach der JMCC-Website <www.jmcc.org>; dort finden sich auch die anderen genannten Dokumente.

programm eine gute Ausgangsbasis. Durch die Dokumente, auf die sich das Programm bezieht, wird die Regierung auf den Oslo-Rahmen (Abkommen der PLO), eine Zweistaatenregelung (Beschlüsse des Palästinensischen Nationalrats, insbesondere die Unabhängigkeitserklärung von 1988) sowie die konditionierte Anerkennung Israels (gemäß der Friedensinitiative der Arabischen Liga von 2002) verpflichtet. Das Programm hält fest, dass der Präsident der PLO/PA für Verhandlungen mit Israel zuständig sein und ein eventuelles Verhandlungsergebnis einem Votum des Nationalrats der PLO bzw. einem Referendum unterworfen werden soll. Zudem enthält das Regierungsprogramm das Angebot, eine umfassende beidseitige Waffenruhe umzusetzen und die Freilassung des israelischen Soldaten Gilad Shalit voranzutreiben.

Grundsätzlich verfügt die große Koalition, die neben Vertretern von Hamas und Fatah auch den *Dritten Weg*, die *Democratic Front for the Liberation of Palestine* (DFLP), die *Palestinian People's Party* (PPP) und *al-Mubadara* einbezieht, durch ihre Verankerung in der palästinensischen Bevölkerung über günstige Voraussetzungen, um ihre Politik effektiv umzusetzen. Dennoch ist keineswegs gesichert, dass das Machtteilungsarrangement erfolgreich sein wird. In Anbetracht der unterschiedlichen politischen und gesellschaftspolitischen Vorstellungen der Koalitionspartner sind die Herausforderungen zweifellos beträchtlich. Am schwierigsten dürften sich dabei die Aufnahme der Hamas in die PLO und deren umfassende Reform, die Aussöhnung an der Basis nach den bewaffneten Zusammenstößen sowie die Entwaffnung der Milizen bzw. ihre Integration in die Sicherheitskräfte gestalten.

Herausforderungen für das reaktivierte Nahostquartett

Das Quartett sollte die Regierungsumbildung als Chance für die Wiederaufnahme des Dialogs und der Kooperation mit der PA und als Anknüpfungspunkt für Vermittlungsbemühungen zwischen Israel und den Palästinensern begreifen. Dabei sollte die EU vorangehen und – da das Programm der palästinensischen Regierung die Quartettprinzipien weitgehend reflektiert – gemäß dem Beschluss des Europäischen Rats vom Dezember 2006 die diplomatische Isolierung aufheben und die Kooperation mit der PA wiederaufnehmen. Bei der Entscheidung über das Ausmaß der Zusammenarbeit sollte die Frage der tatsächlichen Gewaltfreiheit im Vordergrund stehen, das heißt das Bemühen der palästinensischen Regierung, einen umfassenden Waffenstillstand zu erreichen und diesen effektiv umzusetzen. Dies kann allerdings nicht gelingen, wenn Israel sich nicht ebenfalls an den Waffenstillstand hält.

Nur in Kooperation mit der palästinensischen Regierung wird es möglich sein, die weitere Erosion der PA-Strukturen – und damit auch das Eindringen von jihadistischen Akteuren – zu verhindern, die sozioökonomische Situation nachhaltig zu verbessern und die Friedensverhandlungen wiederaufzunehmen. Dies hat nicht zuletzt die Erfahrung mit dem *Temporary International Mechanism* (TIM) gezeigt, mit dem die EU im Auftrag

des Quartetts und unter Umgehung der PA lebenswichtige Infrastruktur und Dienstleistungen im Gazastreifen finanziert hat. Zwar hat dieser Mechanismus in den ersten Monaten nach der Amtsübernahme der Hamas-Regierung eine humanitäre Katastrophe verhindert. Langfristig hat er sich jedoch als ineffektiv erwiesen: Obwohl die europäischen Hilfsleistungen im letzten Jahr deutlich gestiegen sind, hat sich die sozioökonomische Situation insbesondere im Gaza-Streifen weiter verschlechtert. Mittlerweile sind dort über 50 Prozent der Bevölkerung von regelmäßigen Lebensmittelhilfen abhängig. Wichtiger noch: TIM hat die bereits während der Zweiten Intifada geschwächten Regierungsinstitutionen weiter unterminiert – und damit auch die Basis einer Zweistaatenlösung, die die EU über Jahre hinweg unterstützt hat. Zuvor in Gang gesetzte institutionelle Reformen, die auf Demokratisierung abzielten, sind konterkariert worden, um Präsident Abbas gegenüber Premierminister Hanieh aufzuwerten.

Die durchaus erwünschte Stärkung des palästinensischen Präsidenten und der moderaten Kräfte kann nicht dadurch erreicht werden, dass die institutionellen Reformen rückgängig gemacht werden oder eine exklusive Kooperationsbeziehung etabliert wird, die die Hamas außen vor lässt. Auch eine massive Aufrüstung der Präsidentengarde, wie vom Weißen Haus beabsichtigt, sind hierbei keine zielführenden Maßnahmen. Um Präsident Abbas' Legitimität und damit Durchsetzungsfähigkeit innerhalb der neuen Konstellation zu stärken, sind vielmehr zwei Ansatzpunkte relevant: *erstens* die Verbesserung der Regierungsführung: Hier sollten die Europäer eine Form von Unterstützung anbieten, die sich nicht an politischen Opportunitäten orientiert, sondern auf Transparenz, demokratische Verfahren und *checks and balances* abzielt. Dazu gehören die Vereinheitlichung der Sicherheitskräfte unter Ägide des Innenministeriums, die Entwaffnung der Milizen aller Parteien, die Rückkehr zu einem geregelten Haushaltsprozess – mit Geldflüssen über das Finanzministerium und unter Aufsicht des Parlaments – und klare Kompetenzregelungen zwischen dem Präsidenten und dem Premierminister. Notwendig ist aber auch ein Fatah-interner Reformprozess, der die Bewegung zu einer handlungsfähigen und attraktiven politischen Kraft macht. *Zweitens* der Wiedereinstieg in einen Friedensprozess, der konkrete Schritte der Vertrauensbildung (Ausweitung des Waffenstillstands, Freilassung der israelischen Geisel und palästinensischer Häftlinge, Wiederaufnahme der Transferzahlungen nach dem Pariser Protokoll, Umsetzung des Abkommens über Bewegung und Zugang vom November 2005, Siedlungsstopp etc.) mit einem »politischen Horizont« kombiniert, also mit einer Einigung auf die Umriss eines endgültigen Status in Form einer *goal map*. Ohne die USA wird ein solcher Ansatz letztlich nicht funktionieren. Darum ist hier besondere Überzeugungsarbeit notwendig. Dabei dürfte die EU einen Partner in der US-Außenministerin finden, die selbst einen »politischen Horizont« propagiert. Keinesfalls aber sollte sich die EU die Chance auf einen Neuanfang wider besseres Wissen von den USA blockieren lassen.

Libanon – Ansätze zur Stabilisierung

Martin Huth

Die Rolle externer Akteure im Libanon kann nur vor dem Hintergrund der vielschichtigen und komplexen Ereignisse der letzten Jahre beurteilt werden. Auch wenn die Entwicklung hier nicht in ihrer Gesamtheit nachvollzogen werden kann, ist es unumgänglich, mit der Identifizierung wesentlicher Meilensteine des libanesischen und regionalpolitischen Prozesses zu beginnen. Dabei sind Hauptereignisse von eher zufälligen Nebensträngen zu trennen. Die sogenannte »Zedernrevolution« vom März 2005 – mit ihren Massenprotesten im Beiruter Stadtzentrum – ist das bedeutendste Beispiel für einen Vorfall, der sich vor die Hauptereignisse schiebt und den Blick auf diese verstellt. Die Konzentration auf die wesentlichen innerlibanesischen, regionalen und internationalen Konstanten erlaubt zudem, unter dem vorrangigen Aspekt von Stabilität/Stabilisierung Vorschläge und Empfehlungen für eine mögliche Rolle externer Akteure zu formulieren. Jenseits innovativer Ansätze (»creative chaos«) und des innerhalb der Region traditionell vorherrschenden statischen Stabilitätsverständnisses sollten politische Konzepte für den Libanon auf der Basis eines dynamischen Stabilitätsbegriffs entwickelt werden, der geordnet ablaufende Veränderungen zulässt, den Ausgleich widerstreitender Interessen ermöglicht und friedenssichernde bzw. konfliktregelnde Aspekte in den Vordergrund stellt.

Meilensteine der libanesischen Entwicklung seit 2000

Verstanden als Teil des politischen Nahost-Prozesses, stellt sich die Chronologie der Hauptereignisse im Libanon wie folgt dar:

Mai 2000: Scheitern der Genfer Golan-Gespräche zwischen US-Präsident Bill Clinton und seinem syrischen Amtskollegen Hafiz al-Assad. Israel zieht sich aus dem Süd-Libanon zurück. In den nachfolgenden sechs Jahren kommt es im Rahmen verschärfter »Spielregeln« entlang der Blauen Linie und im Gebiet der Sheba'a-Farmen regelmäßig zu bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen der Hisbollah und der israelischen Armee.

Juni 2000: Tod des syrischen Präsidenten Hafiz al-Assad und Inthronisierung seines Sohnes Bashar al-Assad.

Februar 2003: US-Invasion im Irak, Syrien wird nach anfänglicher Kooperation zum Außenseiter.

Oktober 2004: Die Forderung Frankreichs und der USA nach einem syrischen Rückzug aus dem Libanon mündet in die Sicherheitsratsresolution 1559, die auch die Entwaffnung und Auflösung der Hisbollah sowie freie Wahlen im Libanon verlangt.

14. Februar 2005: Der frühere libanesische Ministerpräsident Rafiq al-Hariri wird Opfer eines Bombenanschlags. Syrien signalisiert Anfang 2005 wiederholt seine Bereitschaft zur Wiederaufnahme der Gespräche mit Israel.

April 2005: Syrien zieht seine noch verbliebenen Truppen nach fast 30-jähriger Militärpräsenz aus dem Libanon zurück. Mit dem Rückzug beginnt eine lang anhaltende Phase extremer Spannungen im Libanon.

Sommer 2006: Der libanesische »Nationale Dialog« endet in einer Sackgasse.

12. Juli 2006: Die Hisbollah löst mit der Entführung von drei israelischen Soldaten einen Krieg mit Israel aus. Als Folge steht der Libanon vor einem politischen und wirtschaftlichen Scherbenhaufen. Das schiitisch-christliche Bündnis unter dem Hisbollah-Führer Hassan Nasrallah und dem Chef des *Free Patriotic Movement* (FPM), Michel Aoun, praktiziert nun ihrerseits »zivilen Ungehorsam« und fordert den Rücktritt der Regierung Siniora.

Auch in dem genannten Zeitraum ist der Libanon kaum handelndes Subjekt, sondern nach wie vor in Mitleidenschaft gezogener Schauplatz regionaler Spannungen, und zwar auf vier Ebenen: erstens im Kräftefeld des Verhältnisses zwischen Israel und Syrien, zweitens in der Auseinandersetzung zwischen dem Iran und den USA, drittens als Resonanzboden der durch die Irak-Krise ausgelösten Folgewirkungen und demzufolge viertens als Zielobjekt der Interessen Frankreichs und der USA an einem stärkeren Einfluss in der Region – wenn auch auf der Basis unterschiedlicher Motive. Der den Zeitraum 1970–1983 prägende palästinensische Faktor ist dagegen weitgehend in den Hintergrund getreten, wobei er aufgrund seines Mobilisierungs- und Gewaltpotentials aktivierbar bleibt. Gleichzeitig ist der Libanon noch immer ein konfessionell geprägter Staat mit feudalistischen Zügen, dem es unmöglich ist, nationale Positionen zu artikulieren. Die »Zedernrevolution« hat im von syrischer Hegemonie befreiten, zwischen Tradition und Demokratie gefangenen Libanon bislang keine neuen politischen Führungsfiguren hervorgebracht. Es ist für diesen Kontext bezeichnend, dass dem Polit-Newcomer Saad Hariri seine Führungsrolle im Zuge des »14. März« als Sohn und politischer Erbe seines Vaters fast automatisch zugewachsen ist – womit das seinerzeit als politische Ausnahmeerscheinung zu betrachtende »System Hariri« letztlich in der (feudalistischen) libanesischen Realität angekommen ist.

Ansätze zur Stabilisierung

Die Stabilisierung des Libanons darf weder dem internen Kräftespiel überlassen werden noch ausschließlich an einer zukünftigen Gesamtlösung für die Region orientiert sein. Im Hinblick auf die politische Multipolarität des Libanons sollte das Zusammenwirken interner und externer Akteure anders als bisher nicht auf die Bildung – zwangsläufig konkurrierender – Allianzen, sondern auf die Einbindung *aller* Kräfte zielen. Ansatzpunkte

hierfür ergeben sich beim Umgang mit der Hisbollah sowie bei der Gestaltung des libanesisch-syrischen Verhältnisses.

Der westliche Stabilisierungsbeitrag sollte sich nicht in der Reaktion auf tagespolitische Ereignisse oder in krisenpolitischer Intervention erschöpfen, sondern auf die den Libanon bestimmenden Konstanten aufbauen, vor allem aber auf dem einzigartigen Modell einer durch konfessionellen Proportionalität zusammengehaltenen Konsensdemokratie. Statt allzu häufig für eine bestimmte Seite einzutreten, sollten alle Parteien zur Beachtung demokratischer Spielregeln ermuntert, die Wiederaufnahme eines »Nationalen Dialogs« angemahnt und die Ausarbeitung eines repräsentativen, aber genuin libanesischen Wahlgesetzes gefördert werden. Zudem ist es dringend notwendig, die politischen Verhältnisse an die demographische Realität anzupassen. Insofern stellt sich langfristig die Frage nach einer Modifizierung des sogenannten Nationalpakts von 1943, nach dem die drei höchsten Staatsämter je einer Konfession zugeordnet sind.

Die Vereinten Nationen haben zuletzt deutlich an Vertrauen verloren, da die Herbeiführung des Waffenstillstands im August 2006 nur verzögert zustande kam. Nun müssen sie daran mitwirken, dass bei der Errichtung des Hariri-Gerichtshofs neben dem leitenden Gerechtigkeitsziel auch dem Erfordernis eines innerlibanesischen Konsenses Rechnung getragen wird. Es wäre in mehrfacher Hinsicht fatal, wenn die Internationale Unabhängige Untersuchungskommission der UN und der Gerichtshof weiterhin primär als Instrument von im Sicherheitsrat durchsetzbaren Interessen empfunden und sich damit zum Kristallisationspunkt diverser Spaltungsbemühungen entwickeln würden.

Während sich die Debatte über die Hisbollah im Westen weiterhin vor allem um deren Einstufung als terroristische Organisation dreht, legt der von der Hisbollah ausschließlich aufgrund von Eigeninteressen ausgelöste Krieg mit Israel eine Akzentverschiebung nahe: Die Umsetzung des Taif-Abkommens von 1989 (das unter anderem die Entwaffnung aller Milizen vorsah) sollte ebenso gefordert werden wie die Beachtung der Verfassungsbestimmungen und demokratischer Spielregeln. Vordringliches Ziel eines solchen Ansatzes – mit dem die interne gegenüber der äußeren Rechenschaftspflicht stärker betont würde als bisher – wäre es, die Rolle der Hisbollah als »Staat im Staate« zu thematisieren. Der Organisation kann im Gegenzug für eine stärkere politische Einbindung – an der mangels einer dritten schiitischen Kraft kein Weg vorbeiführen dürfte – dann auch der hierfür zu entrichtende Preis abverlangt werden.

Gleichzeitig sollte der Hisbollah die Legitimation für den bewaffneten Kampf entzogen werden. Der Hauptansatzpunkt hierfür liegt bei den Sheba'a-Farmen. Deren Zugehörigkeit zu Libanon oder Syrien wurde weder in den entsprechenden UN-Dokumenten aus dem Jahre 2000 festgestellt (die eine Aussage zur Zugehörigkeit der Sheba'a-Farmen unter den Vorbehalt einer endgültigen Regelung und Grenzziehung zwischen beiden Ländern stellen), noch ergibt sie sich mit der gebotenen Eindeutigkeit aus der Geschichte des Territoriums. Hier bietet sich eine treuhänderische UN-Verwaltung an, die im Rahmen eines israelischen Rückzugs von den

Farmen eingerichtet werden und bis zur Regelung der offenen Grenzfragen andauern könnte (z.B. durch Ausweitung des Mandats der United Nations Disengagement Observer Force [UNDOF], die auf den Golanhöhen operiert). Von einem solchen Schritt wären eine drastische Reduzierung des Konfliktpotentials an der Blauen Linie sowie ein nachdrücklicheres libanesisches Bemühen um die Entwaffnung der Hisbollah zu erwarten.

Der Iran und Syrien spielen weiterhin ausschlaggebende Rollen. Auch wenn von der sich etablierenden regionalen Großmacht Iran derzeit kaum ein konstruktiver Beitrag im Libanon zu erwarten ist, kann eine Änderung des Status der Hisbollah auf die iranischen Ambitionen zurückwirken. Anders ist die Situation im Falle Syriens: Trotz einer in Damaskus bisher nur eingeschränkten Einsicht in die Vorteile einer konstruktiven Libanon-Politik hat Syrien im April 2005 mit dem Rückzug seiner Truppen einen wesentlichen und unumkehrbaren Schritt unternommen, der mit erheblichen internen Risiken verbunden war. Das übergeordnete Interesse Syriens an der Rückgewinnung der Golanhöhen und die Tatsache, dass Syrien in der Achse Teheran–Damaskus–Hisbollah das schwächste Glied darstellt, sprechen gegen die oft beschworene Perspektivlosigkeit beim Umgang mit dem Land. Obwohl die Wiederbelebung der »syrischen Schiene« im Nahost-Friedensprozess von den USA und Israel als nicht opportun angesehen wird, mehren sich die Stimmen, die genau dies fordern. Auch im Westen wäre daher zu fragen, ob die Isolation Syriens der Stabilität in der Region dient bzw. ob die Zugehörigkeit Syriens zu seinem derzeitigen Lager zwingend und auf Dauer angelegt ist.

Die Wiederbelebung des Quartetts – ein richtiger, aber kaum ausreichender Schritt

Volker Perthes

Die Reaktivierung des sogenannten Nahost-Quartetts, das im Februar 2007 gleich zwei Mal zusammenkam, dient explizit dem Ziel, den Friedensprozess zwischen Israel und seinen Nachbarn wiederzubeleben. Tatsächlich, das haben viele Beobachter übersehen, hat es seit dem Jahr 2000 keinen Friedensprozess mehr gegeben – jedenfalls keinen Prozess, bei dem die wesentlichen Konfliktparteien miteinander verhandeln. Damals brachen sowohl die israelisch-syrischen als auch die israelisch-palästinensischen Gespräche ab. Seither herrscht eine Politik des Unilateralismus, einseitiger Schritte also, die nicht auf Konsultationen beruhen. Einige dieser Schritte – wie Israels Abzug aus dem Libanon im Jahr 2000 und aus dem Gazastreifen 2005 oder der etwa ein Jahr lang durchgehaltene unilaterale Waffenstillstand der Hamas – konnten als konstruktive Beiträge auf der Suche nach einem Ausweg aus dem Konflikt verstanden werden. Sie wurden jedoch ohne Absprache mit den jeweiligen Partnern unternommen und stärkten so eher die Überzeugung der Beteiligten, dass es auf der jeweils anderen Seite auch gar keine Partner gebe. Diese Politik des Unilateralismus ist spätestens im Sommer 2006 mit dem Libanon-Krieg und der Wiederbesetzung von Teilen des Gazastreifens durch die israelische Armee gescheitert. Die derzeitige Krise zeigt, dass das unilaterale Vorgehen die Situation in der Region nicht sicherer, sondern noch fragiler gemacht hat.

Tatsächlich wird allein ein politischer Prozess, der allen Beteiligten die Perspektive bietet, dass ihre legitimen nationalen Interessen im Zuge der Regelung des Konflikts berücksichtigt werden, das Risiko neuer gewaltvoller Konfrontationen im Nahen Osten einschränken. Nur unter dieser Prämisse ist im Übrigen auch das finanzielle und personelle Engagement der EU und ihrer Mitglieder in den palästinensischen Gebieten bei sozialen Dienstleistungen, Wiederaufbauprojekten, Polizeiausbildung oder der Rafah-Grenzmission zu rechtfertigen. Das gleiche gilt für das militärische Engagement Deutschlands und anderer europäischer sowie außereuropäischer Staaten in der UNIFIL-Mission im Libanon. Natürlich hängen die Konflikte im Nahen und im weiteren Mittleren Osten miteinander zusammen. Ein neuer nahöstlicher Friedensprozess sollte allerdings nicht alle Probleme in der Großregion zugleich behandeln, sondern sich auf die Konflikte zwischen Israel und denjenigen seiner Nachbarn konzentrieren, mit denen es noch keinen Friedensvertrag hat: den Palästinensern, dem Libanon und Syrien.

Eine »goal map« für den Nahen Osten

Vier Schritte sind notwendig, um einen solchen diplomatischen Prozess voranzubringen. An erster Stelle steht die bereits erfolgte Wiederbelebung des Nahost-Quartetts. Die aus den USA, der EU, den UN und Russland bestehende Gruppe bleibt für diese Konfliktregion das bislang effektivste und durchsetzungsfähigste internationale Format. Es erlaubt der EU, Ideen einzubringen, ohne die amerikanische Führung in Frage zu stellen. Ein Beispiel hierfür ist die Entstehung der sogenannten Roadmap, die Ende 2002 im Berliner und im Kopenhagener Außenministerium vorbereitet, dann im Quartett präsentiert und schließlich von den USA adoptiert wurde, so dass zumindest die US-Medien seither von der »amerikanischen Roadmap für den Nahen Osten« sprachen. Ein Urheberrecht an dem Plan haben die Europäer richtigerweise nie reklamiert. Über die Reaktivierung des Quartetts hinaus sollte auch dessen Mandat breiter definiert und deutlich gemacht werden, dass es sich nicht nur auf die israelisch-palästinensische Konfliktlage bezieht, sondern auch auf den israelisch-syrischen und den israelisch-libanesischen Konflikt. Das schließt individuelle Schritte der US-Regierung, die allein Israel und Palästina betreffen, nicht aus. Derzeit steht die Unwilligkeit, direkt mit Syrien zu sprechen oder Israel zu Verhandlungen mit Syrien zu ermutigen, einer solchen Erweiterung der Quartett-Zuständigkeiten entgegen. Syrien ist ein potentieller Vetospieler, der Bemühungen um Fortschritte bei Verhandlungen zwischen Israel und Palästina bzw. dem Libanon unterstützen oder unterminieren kann, der aber auch ein eigenes Interesse an einem neuen Friedensprozess hat, sofern dieser ihm selbst eine Perspektive bietet. Es wäre auch sinnvoll, wenn das Quartett einen hochrangigen Beauftragten ernennen würde, der das Vertrauen der US-Regierung genießt, aber für die Gruppe im Ganzen sprechen und mit allen regionalen Beteiligten Konfliktregelungsmöglichkeiten sondieren kann.

Ein zweiter Schritt wäre die Erarbeitung einer Zielbeschreibung oder *goal map*, die anstelle der von den Ereignissen weitgehend überholten Roadmap die wichtigsten legitimen nationalen Interessen der Hauptbeteiligten beschreibt. Dabei wird sich zeigen, dass diese primären Interessen sich im Grundsatz keineswegs ausschließen, sondern eine umfassende Friedenslösung für alle vier Konfliktparteien ermöglichen könnten. Vereinfachend lässt sich von den drei »S« und dem »I« sprechen: die Sicherheit Israels, die Staatlichkeit Palästinas, die Souveränität des Libanon und die territoriale Integrität Syriens. Aufgabe des Quartettbeauftragten wäre es, diese Grundinteressen im Gespräch mit den einzelnen Parteien zu definieren: Was etwa heißt und verlangt die Sicherheit Israels, wie lässt sich die Staatlichkeit Palästinas bewahren, welche Garantien werden für die Souveränität des Libanon benötigt?

Drittens, und hier werden vor allem die EU und ihre Ratspräsidentschaft gefragt sein, muss es darum gehen, die Gesprächsfähigkeit herzustellen bzw. wieder herzustellen. Dies ist möglicherweise die schwierigste Aufgabe, weil nicht nur Israel und seine Nachbarn erneut in einen Dialog

treten müssen, sondern weil es auch an der Gesprächsbereitschaft zwischen einzelnen regionalen Akteuren und der internationalen Gemeinschaft und, im Fall des Libanon, sogar zwischen den lokalen Parteien mangelt. Besondere Bedeutung kommt gerade auch hier dem syrisch-israelischen Verhältnis zu. Die israelische Regierung müsste zu der Überzeugung gelangen, dass eine Wiederaufnahme der Verhandlungen über die Golanhöhen nicht nur Erfolg verspricht, sondern auch zu einem konstruktiveren Verhalten der syrischen Führung gegenüber dem Libanon und dem israelisch-palästinensischen Prozess beitragen kann. Gerade weil es in Washington und auch in Paris derzeit noch Widerstände gegen einen Dialog mit Damaskus gibt, scheint die syrische Führung mittlerweile begriffen zu haben, dass sie sich bemühen muss, ihrerseits Gesprächsbereitschaft zu demonstrieren. Davon zeugen unkonditionierte Verhandlungsangebote an Israel, der Empfang des irakischen wie auch des palästinensischen Präsidenten in Damaskus und die Unterstützung des innerpalästinensischen Dialogs. Was noch fehlt, sind überzeugende Signale Syriens in Richtung Libanon. Dort, im Libanon, fehlt allerdings auch ein ernsthafter innerer Dialog über die Zukunft des Landes. Deutschland oder andere EU-Staaten können hier möglicherweise gute Dienste leisten und als Moderatoren von Diskussionen etwa über Verfassungsreformen agieren. Klar ist, dass es dabei nicht um eine Wiederherstellung syrischer Dominanz im Nachbarland gehen kann. Gerade deshalb ist es so wichtig, das libanesische »S« ebenso klar zu definieren wie das syrische »I«.

Im Hinblick auf die palästinensischen Gebiete ist eine Gesprächsfähigkeit anderer Art gefordert. Seit den palästinensischen Wahlen im Januar 2006 sucht die internationale Gemeinschaft zwar die Kommunikation mit Präsident Mahmud Abbas; gegenüber der gewählten, von der islamistischen Hamas geführten Regierung haben sich die meisten internationalen Akteure aber ein Gesprächsverbot auferlegt. Die Isolierung der Regierung hat nicht unwesentlich zum Chaos und zu einem Abbau von Staatlichkeit in den palästinensischen Gebieten beigetragen. Wenn die EU weiter beim Aufbau staatlicher Institutionen und bei der Konfliktregelung mithelfen will, wird sie Wege finden müssen, mit so zentralen Beteiligten wie der Parlamentsmehrheit und einer von dieser getragenen Regierung ins Gespräch zu kommen. Europäische Erfahrungen im Kosovo, in Mazedonien oder in Nordirland zeigen, dass internationale Friedensbemühungen ohne eine Einbeziehung der Hauptakteure keinen Erfolg bringen. Die Bildung einer palästinensischen Regierung der nationalen Einheit könnte die Voraussetzung dafür schaffen, der Gesprächsverbotsfalle zu entkommen, ohne das Gesicht zu verlieren. Die EU hat deutlich gemacht, dass sie bereit ist, »mit einer rechtmäßigen palästinensischen Regierung zusammenzuarbeiten, die sich auf eine Plattform einigt, die den Grundsätzen des Quartetts entspricht« bzw. diese »reflektiert«.¹ Sie sollte deshalb zur Kooperation mit einer Regierung der nationalen Einheit bereit sein, die

¹ Europäischer Rat, 14./15. Dezember 2006, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Brüssel, 12.2.2007.

sich entsprechend dem Ernennungsschreiben von Präsident Abbas dazu verpflichtet, alle von der PLO geschlossenen Verträge zu respektieren – was auch die Anerkennung Israels und den Gewaltverzicht impliziert. Der Kontakt mit einzelnen Ministern lässt sich von deren Haltung zum Existenzrecht Israels und zur Gewaltfrage abhängig machen, ohne dass davon die Kooperation mit der Ministerialbürokratie und mit jenen Ministern beeinträchtigt würde, die den Friedensprozess unterstützen.

Als vierter Schritt, der allerdings noch in etwas fernerer Zukunft liegen kann, ist eine internationale Konferenz mit den Hauptbeteiligten ins Auge zu fassen. Ziel eines solchen Treffens wäre, dass die regionalen Parteien die vom Quartett vorgelegte *goal map* als gemeinsame Zielmarke beschließen und sich anschließend auf dieser Basis zu bilateralen Verhandlungen zusammenfinden. Die Parallelität solch bilateraler Verhandlungsstränge (die allen Beteiligten eine Perspektive bieten) ist sinnvoll, weil sie das Interesse der Akteure an einem Erfolg des Prozesses erhöhen dürfte. Eine gute Vorbereitung der Konferenz ist im Zweifelsfall wichtiger als deren rasche Durchführung; die Initiativen einzelner EU-Staaten, die hier vorpreschen wollen, könnten die Bemühungen der EU-Ratspräsidentschaft und des Quartetts unterminieren.

Selbstverständlich müssen die USA als letztlich wichtigster Akteur des Quartetts in diese Anstrengungen mit einbezogen werden. Bundesaußenminister Steinmeier und Bundeskanzlerin Merkel haben bei ihren Besuchen in Washington zumindest die Zustimmung der US-Regierung für die Wiederbelebung des Quartetts erreicht. Gleichwohl wissen wir, dass die Priorität für Präsident Bush nicht im engeren israelisch-arabischen Konfliktfeld, sondern im Irak liegt. Deshalb wird es, wie auch schon früher, an der EU sein, die wichtigsten Initiativen im Rahmen des Quartetts zu ergreifen. Auch wenn die USA selbst nicht treibende Kraft sein wollen, dürften sie diesen Prozess zumindest nicht blockieren. Europa kann im Gegenzug dem amerikanischen Präsidenten deutlich machen, dass die Arbeit des Quartetts am Ende dazu beitragen kann, die »Bush-Vision« des Jahres 2002 Wirklichkeit werden zu lassen: »zwei Staaten, Israel und Palästina, die friedlich Seite an Seite leben«. George W. Bush, der sich wie jeder amerikanische Präsident gegen Ende seiner Amtszeit zunehmend Gedanken um seine »Legacy«, sein historisches Vermächtnis, macht, könnte durch eine Realisierung dieser Vision tatsächlich mit positiven Konnotationen in die Geschichte eingehen.

Die EU darf sich allerdings ihre Arbeit an einer *goal map* oder ihre Versuche, Syrien weiterhin auf einen konstruktiven Kurs zu drängen, keinesfalls durch amerikanisches oder israelisches Desinteresse konterkarieren lassen. Dies heißt auch, dass sie den zweiten und dritten Schritt möglicherweise alleine gehen muss.

Asien – Interessen und Engagement im Nahen Osten

Asien und der Nahe/Mittlere Osten: Wirtschaftliche und Energieinteressen

Hanns Günther Hilpert

Die Beziehungen zwischen den beiden Weltregionen Naher und Mittlerer Osten (NMO) und Asien¹ werden von einem Faktor dominiert: Öl. Der NMO ist weltweit die bedeutendste Produktions- und Exportregion für Öl, Asien wiederum die wichtigste Importregion und knapp hinter Nordamerika die zweitgrößte Verbrauchsregion. Unter den zehn größten Ölimporteuren der Welt befinden sich fünf, unter den zehn größten Ölverbrauchern vier asiatische Länder (siehe Tab. 1, S. 27).

Produktionsregion Naher/Mittlerer Osten – Verbrauchsregion Asien: Ein perfektes Paar für den Weltölmarkt?

Für den NMO ist Asien der wichtigste Absatzmarkt für Öl, für Asien der NMO die wichtigste Bezugsquelle. Die wechselseitige Abhängigkeit und die daraus resultierende Lieferbeziehung bestimmen das ökonomische Verhältnis der beiden Regionen und prägen auch ihre politischen Beziehungen. Für den NMO ist Asien der wichtigste Absatzmarkt für Öl, für Asien der NMO die wichtigste Bezugsquelle. Auf der Angebotsseite ist der NMO für die Realisierung seiner hohen Produzentenrenten auf den starken und wachsenden asiatischen Energiekonsum angewiesen. Für die Produzentländer am Persischen Golf ist es besonders attraktiv, dass die asiatischen Importeure politisch unkomplizierte Käufer sind und zudem einen spezifischen Preisaufschlag, das sogenannte *Asia-Premium* (ca. 1 US-Dollar pro Barrel Öl), entrichten. Auf der Nachfrageseite ist Asien zur Sicherung seiner Energieversorgung von einer zuverlässigen Belieferung mit Öl aus dem Persischen Golf abhängig. Die asiatischen Verbraucherländer haben ihre Bezugsquellen weit weniger diversifiziert als etwa Europa oder die USA. So belief sich der Anteil des NMO am gesamten Ölimport Japans im Jahre 2005 auf 88 Prozent, der Koreas auf 81 Prozent. Für Indien und China waren die Werte mit 61 bzw. 49 Prozent (2004) nur etwas geringer.² Da lediglich China, Indonesien, Malaysia und Brunei in nennenswertem Umfang über eigene Ölquellen verfügen, ist Asien stärker auf externe Lieferquellen angewiesen als andere Weltregionen.

Alles deutet darauf hin, dass sich die Abhängigkeit der beiden Regionen voneinander weiter erhöhen wird. Die Internationale Energieagentur (IEA) geht in ihren Prognosen davon aus, dass die Menge des aus dem NMO nach

¹ Der Begriff Asien wird hier verwendet als Synonym für die aus den Subregionen Nordostasien, Südostasien und Südasien zusammengesetzte Ländergruppe. Nicht einbezogen sind Russland und Zentralasien (im folgenden Eurasien) sowie Westasien (also der Nahe und Mittlere Osten selbst), die geographischer Teil des asiatischen Kontinents sind.

² Errechnete Anteilswerte auf Basis der nationalen Importstatistiken.

Asien exportierten Öls sowohl in absoluten Zahlen als auch in relativen Anteilen beträchtlich steigen wird (siehe Tab. 2, S. 27, und 3, S. 28). So dürfte auf der Angebotsseite der Anteil des NMO an der Weltölproduktion, der im Jahr 2005 noch bei 31 Prozent lag, künftig deutlich zunehmen, da hier fast zwei Drittel der Weltölreserven konzentriert sind. Auf der Nachfrageseite wird der Bedarf an Öl nirgendwo so stark wachsen wie in Asien. Hatten die Weltregionen Nordamerika, Asien-Ozeanien und Europa-Eurasien im Jahr 2005 noch etwa gleich hohe Anteile am Ölverbrauch, so ist für das Jahr 2030 zu erwarten, dass ein Drittel der weltweiten Nachfrage auf Asien und Ozeanien entfallen wird, während die Anteile Nordamerikas und Europas gesunken sein werden. Mit anderen Worten: Asien ist *der* Antriebsmotor für das Wachstum des globalen Ölverbrauchs und der Weltnachfrage nach Öl. Verantwortlich für diesen Nachfrageanstieg sind vor allem die Entwicklungs- und Schwellenländer der Region, in erster Linie China und Indien, und ihr steigender Primärenergiebedarf. Treibende Kräfte dieser Entwicklung sind das Streben großer Bevölkerungen nach einer Verbesserung des Lebensstandards, die damit verbundene Motorisierung, der Trend zur Urbanisierung, die fortschreitende Industrialisierung und der Aufbau einer physischen Infrastruktur.

Zur Deckung ihrer wachsenden Nachfrage nach Primärenergie werden die asiatischen Schwellenländer ganz überwiegend fossile Energieträger heranziehen. Während Asien über beträchtliche Lagerstätten für Kohle verfügt, sind die langfristigen Bestandsreserven für Öl gering. Die Ausbeutung der Ölvorkommen in China und in Südostasien lässt sich nicht mehr forcieren, ein Teil der Quellen beginnt schon zu versiegen. Die noch nicht erschlossenen Offshore-Öl- und -Gasfelder (bei Sachalin, in der Südchinesischen See, im Timorgraben) werden nicht ausreichen, um den wachsenden Bedarf der Region zu befriedigen. Daher wird Asien seine Ölimporte aus Drittregionen erhöhen müssen. Das amerikanische Energieministerium schätzt, dass Asien/Ozeanien im Jahr 2025 einen Importbedarf in Höhe von 30,8 Mio. Barrel/Tag haben wird. Derzeit (2005) sind es 18,8 Mio. Barrel/Tag (Tab. 4, S. 28). Um die in 20 Jahren um gut 12 Mio. Barrel/Tag höhere Nachfrage Asiens zu decken, wird der NMO seine Ölexporte also um gut 50 Prozent steigern müssen. Per saldo wird Asiens Ölimportabhängigkeit vom NMO somit weiter zunehmen.

Politik der Risikobegrenzung

Politik und Wirtschaft in Asien haben erkannt, dass die Ölversorgung ein kritischer Faktor für die wirtschaftliche Entwicklung, den sozialen Frieden und die innenpolitische Stabilität ist. Daher ist die Sicherstellung der Energieversorgung in den asiatischen Verbraucherländern auch Ziel der nationalen Außen- und Sicherheitspolitik geworden. Die Wahrnehmung der eigenen Verwundbarkeit hat sich in den vergangenen Jahren sogar eher verfestigt, gerade weil die extraregionalen Importe Asiens überwiegend und zunehmend aus dem Persischen Golf stammen. Lösen kann Asien das Dilemma seiner zu hohen und wachsenden Ölabhängigkeit indes nicht.

Aufgabe der Politik der asiatischen Verbraucherländer kann es daher nur sein, die Versorgungsrisiken zu begrenzen. Wie die folgende Aufzählung zeigt, sind die energie-, außenwirtschafts- und außenpolitischen Antworten der asiatischen Importländer auf dieses Problem sehr ähnlich:

1. Über eine Diversifizierung der Energieträger soll die Kohle- und Ölastigkeit der nationalen Volkswirtschaften langfristig reduziert werden. Japan beispielsweise verfolgt diesen Ansatz konsequent. Der Ölanteil am gesamten japanischen Energieverbrauch belief sich 1971 auf 75 Prozent, fiel 2004 auf 48 Prozent und soll 2030 nur noch 37 Prozent betragen.³ Für China und die Schwellenländer Asiens wird es allerdings schwer werden, eine ähnliche Diversifizierungspolitik umzusetzen. Die zur Elektrizitätserzeugung alternativ zu Öl einsetzbaren Energieträger Kohle, Wasserkraft und Atomkraft bergen beträchtliche Umweltrisiken. Eine Verlagerung des Primärenergieverbrauchs auf Gas ist nur in Grenzen möglich, da es nicht unbeschränkt verfügbar ist und gegebenenfalls neue politische Abhängigkeiten von den großen Gasproduzentenländern (Russland, Iran, Katar) schaffen würde.

2. Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz und zur Einsparung des Energieverbrauchs können die Importabhängigkeit verringern. Auch auf diesem Feld hat Japan eine Vorreiterrolle gespielt, und es ist zu erwarten, dass es auch in Zukunft innovative Impulse in der Energietechnik setzen wird. Es ist aber unwahrscheinlich, dass die Schwellenländer Asiens ähnlich radikal handeln werden wie Japan in den 1970er und 80er Jahren. Nach wie vor sind Wirtschaftswachstum, Industrialisierung und Wohlstandsbildung die politischen und wirtschaftspolitischen Prioritäten.

3. Um Versorgungsengpässe überbrücken und volatile Preisbewegungen parieren zu können, verfügen nicht nur die IEA-Mitgliedsländer Japan und Korea über beträchtliche strategische Ölreserven. Auch China hat inzwischen begonnen, eine 800-Mio.-Barrel-Reserve aufzubauen, und andere Länder (Indien, Singapur, Taiwan, Thailand) halten strategische Reserven in geringerem Umfang.⁴

4. Um Bezugsquellen langfristig zu sichern, beteiligen sich staatliche Ölgesellschaften oder privatwirtschaftliche Großunternehmen aus Asien weltweit an der Finanzierung, Erschließung und Ausbeutung von Öl- und Gaslagerstätten. Ziel ist es, den Energieimport so weit wie möglich in Eigenregie durchzuführen. Während Japan und Korea diese merkantilistische Versorgungsstrategie schon seit den 1970er und 80er Jahren mehr oder minder erfolglos betreiben, sind Anfang des 21. Jahrhunderts mit China und Indien neue potente Nachfrager in den globalen Ölmarkt eingetreten, die ähnlich vorgehen.

³ Siehe Mikkal E. Herberg, »Asia's Energy Insecurity: Cooperation or Conflict?«, in: Ashley J. Tellis/Michael Wills (Hg.), *Strategic Asia 2004–05: Confronting Terrorism in the Pursuit of Power*, Seattle/Washington, D.C.: NBAR 2004, S. 354; The Institute of Energy Economics, *Japan Long-Term Energy Outlook. A Projection up to 2030 under Environmental Constraints and Changing Energy Markets*, Tokio: The Institute of Energy Economics (IEEJ), Juni 2006.

⁴ Siehe Herberg, »Asia's Energy Insecurity« [wie Fn. 3], S. 353, 356, 358.

5. Um die Lieferbindung zu festigen, werben die asiatischen Importländer aktiv um arabisches und iranisches Kapital für Direktinvestitionen in die asiatische Ölwirtschaft, etwa für den Bau und die Unterhaltung von Raffinerien oder für finanzielle Engagements in den Bereichen Logistik und Weiterverarbeitung. So haben zum Beispiel die saudische Aramco-Gruppe und kuwaitische Unternehmen in Raffinerien und in die Petrochemie Chinas investiert.⁵ Zwei größere koreanische Ölgesellschaften befinden sich in Händen von Investoren aus dem NMO.⁶ Auf der anderen Seite bemühen sich die asiatischen Verbraucherländer, ihre Ölimporte über Exporte von Industriewaren in den NMO, über Direktinvestitionen (Infrastruktur, Anlagenbau) und über Gastarbeiterüberweisungen zumindest teilweise zu refinanzieren.

Implikationen

Der NMO orientiert sich außenwirtschaftlich zunehmend nach Asien. Grund dafür sind der wachsende Energiebedarf der asiatischen Länder, ihr attraktives Waren- und Dienstleistungsangebot und die zahlreichen lukrativen Investitions- und Anlagechancen. Zu dieser ökonomischen Komplementarität tritt eine gewisse politische »Affinität«: Die kommerziell orientierten Asiaten gelten als politisch problemlose Partner. Autoritäre Regierungsformen sind im NMO so verbreitet wie in Asien und in beiden Regionen weithin akzeptiert. Aus der Sicht des NMO vielversprechend ist zudem eine Zusammenarbeit mit den islamischen Staaten Asiens, die teilweise – wie etwa Malaysia – aufgrund ihrer Modernisierungserfolge Modellcharakter haben. Generell ist zu erwarten, dass mit zunehmenden ökonomischen Bindungen auch die politischen Beziehungen immer enger werden. Dies hat zwei wichtige Konsequenzen:

Erstens dürften die Folgen des Wettlaufs der asiatischen Abnehmer um exklusive Lieferverträge im NMO immer stärker spürbar werden. Hatten die nationalistische Versorgungsstrategien Asiens bislang bilaterale Konflikte eher in anderen Regionen geschürt,⁷ so wird es bei zunehmender Konzentration des Weltölangebots immer wahrscheinlicher, dass der asiatische Merkantilismus auch im NMO zum Konfliktherd wird.

Zweitens wird die wachsende Abhängigkeit Asiens von einer sicheren Ölversorgung aus dem Persischen Golf eine Interessenkonvergenz der westlichen und der asiatischen Ölnachfrager mit sich bringen. Auch die Länder Asiens dürften in Zukunft in stärkerem Maße eine Politik unterstützen, die auf die Beibehaltung des Status quo im NMO gerichtet ist.

⁵ Siehe Steffen Hertog, »Renewing an Old Geo-economic Axis«, in: Gulf Research Center (Hg.), *Gulf Asia Research Bulletin*, 1 (2007) 1, S. 8.

⁶ Siehe Kent Calder, *Korea's Energy Insecurities. Comparative and Regional Perspectives*, Washington, D.C.: Korea Economic Institute, 2005, S. 14.

⁷ Beispiele sind der japanisch-chinesische Konflikt um das Angarsk-Feld in Sibirien, der chinesisch-indische Konflikt um neue Bezugsquellen in Afrika und die Konflikte Chinas mit mehreren ASEAN-Staaten um die Offshore-Schürfrechte im Südchinesischen Meer.

Tabellen

Tabelle 1

Die größten Ölverbrauchs- und Ölimportländer 2005 (in Mio. Barrel/Tag)

<i>Ölverbrauchsländer</i>			<i>Ölimportländer</i>	
1	USA	20,7	USA	12,4
2	China	6,9	Japan	5,2
3	Japan	5,4	China	3,1
4	Russland	2,8	Deutschland	2,4
5	Deutschland	2,6	Südkorea	2,2
6	Indien	2,6	Frankreich	1,9
7	Kanada	2,3	Indien	1,7
8	Brasilien	2,2	Italien	1,6
9	Südkorea	2,2	Spanien	1,6
10	Mexiko	2,1	Taiwan	1,0

Quelle: Energy Information Administration (EIA), 2007.
<www.eia.doe.gov/emeu/cabs/topworldtables3_4.html>.

Tabelle 2

Konzentration des Weltölangebots im Nahen und Mittleren Osten

	<i>Produktion</i>		<i>Ölreserven</i>	
	<i>2005</i>		<i>(Jahresende 2005)</i>	
	<i>Mio. Barrel/Tag</i>	<i>%</i>	<i>Mrd. Barrel/Tag</i>	<i>%</i>
Afrika	9,835	12,0	114,3	9,5
Amerika Nord	13,636	16,5	59,5	5,0
Amerika Süd	6,964	9,0	103,5	8,6
Asien/Ozeanien	8,000	9,8	40,2	3,4
Europa/Eurasien, davon:	17,534	21,7	140,5	11,7
Russland	9,551	11,8	74,4	6,2
Kasachstan	1,364	1,7	39,6	3,3
Naher und Mittlerer Osten	25,119	31,0	742,7	61,9
Welt	81,088	100,0	1200,7	100,0

Quelle: BP Statistical Review of World Energy, Juni 2006.

Tabelle 3
Konzentration der Weltölnachfrage auf Asien

	<i>Verbrauch 2005</i>		<i>Nachfrage 2030</i>	
	<i>Mio. Barrel/Tag</i>	<i>%</i>	<i>Mio. Barrel/Tag</i>	<i>%</i>
Afrika	2,763	3,4	6,1	5,2
Amerika Nord	24,875	29,5	31,0	26,4
Amerika Süd	4,776	5,8	8,4	7,2
Asien/Ozeanien	23,957	29,1	39,8	33,8
China	6,988	8,5	13,3	11,3
Indien	2,485	3,0	5,6	4,8
Indonesien	1,168	1,4	2,6	2,2
Japan	5,360	6,4	–	–
Korea	2,308	2,7	–	–
Europa/Eurasien	20,350	25,1	24,2	20,6
Naher und Mittlerer Osten	5,739	7,1	7,8	6,6
Welt	82,459	100,0	117,5	100,0

Quelle: BP Statistical Review of World Energy, Juni 2006; International Energy Agency (Hg.), World Energy Outlook 2004, Paris: International Energy Agency (IEA), 2006, S. 82.

Tabelle 4
Öl-Welthandel (2005)

	<i>Exporte 2005</i>		<i>Importe 2005</i>	
	<i>Mio. Barrel/Tag</i>	<i>%</i>	<i>Mio. Barrel/Tag</i>	<i>%</i>
Afrika	7,428	14,9	1,257	2,5
Amerika Nord	5,395	10,8	15,063	30,2
Amerika Süd	3,528	7,1	1,056	2,1
Asien/Ozeanien	2,967	5,9	18,837	37,7
Europa	2,149	4,3	13,261	26,6
Eurasien	7,076	14,2	0,092	0,2
Naher und Mittlerer Osten	19,821	39,7	0,339	0,7
Welt	49,906	100,0	49,906	100,0

Quelle: BP Statistical Review of World Energy, Juni 2006.

China als Akteur im Nahen/Mittleren Osten: Interessen, Instrumente und Ansprüche

Guðrun Wacker

China engagierte sich schon in den 1950er Jahren in der Nahostregion und in Nordafrika. Damals unterstützte die neu gegründete Volksrepublik China – zumindest rhetorisch – überall anti-koloniale Bewegungen und trat als Interessenvertreter der Entwicklungsländer auf. Nach Beginn der Wirtschaftsreformen im Jahr 1979 richtete die chinesische Außenpolitik ihr Hauptaugenmerk zunächst auf die Industrienationen, die als Wirtschaftspartner für die chinesische Modernisierung unverzichtbar waren, sowie auf die eigene Nachbarschaft, in der man ein positives Umfeld für den eigenen Kurs zu schaffen versuchte. Im Mittleren Osten trat China in den 1980er Jahren hauptsächlich als Waffenexporteur in Erscheinung: Im Iran-Irak-Krieg belieferte es gleich beide Seiten, später gewann es Saudi-Arabien als Abnehmer von Waffen. Ein weitergehendes politisches oder ökonomisches Engagement in der Region ging damit aber nicht einher. Auch nachdem die Volksrepublik im Jahr 1993 Nettoimporteur von Erdöl geworden war, schlug sich dies zunächst noch nicht in einer neuen außenpolitischen Schwerpunktsetzung nieder.

Erst seit Ende der 1990er Jahre haben Chinas Aktivitäten in anderen Weltregionen deutlich zugenommen. Hauptmotiv für diese neue Orientierung ist die Sicherung des wachsenden Bedarfs an Energieträgern und Rohstoffen. China bezieht mittlerweile einen Großteil seines Rohöls aus dem Mittleren Osten und aus Afrika. Seine Abhängigkeit von Energielieferungen insgesamt und von solchen aus dem Mittleren Osten im Besonderen dürfte in den nächsten Jahren noch zunehmen.¹

Chinas Engagement im Mittleren Osten erschöpft sich aber nicht in der Sicherung seines Energiebedarfs. Im Folgenden werden drei Fragen untersucht: Welche Interessen verfolgt China sonst noch in der Region? Welche Mittel setzt es zur Realisierung seiner Interessen ein? Hat es den Anspruch, als neue Ordnungsmacht in der Region aufzutreten?

Energie und mehr: Chinas Interessen im Mittleren Osten

In seinem Verhältnis zu den Golfstaaten, Saudi-Arabien und Iran steht für China das Interesse an zuverlässigen Öl- und Gaslieferungen im Vordergrund. Dabei versucht es, stabile Lieferungen durch direkte Beteiligungen und langfristige Verträge zu sichern. Hauptgrund dafür ist, dass Peking

¹ Siehe Jochen Steinhilber, *Drache oder Dino? China als neuer Akteur in der Region Naher/Mittlerer Osten und Nordafrika*, Mai 2006, S. 3–4 (Hintergrundinformationen aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit), <www.fes.de/fes6/pdf/China.pdf>; Ji Hye Shin/John J. Tkacik, Jr., »China and the Middle East: A New Patron of Regional Instability«, in: *Heritage Backgrounder*, (26.9.2006) Nr. 1974.

den globalen Energiemärkten nicht voll vertraut.² In den 1990er Jahren bezog China Erdöl hauptsächlich aus Jemen und Oman. Mittlerweile sind Saudi-Arabien, Oman, Iran sowie Angola seine größten Öllieferanten.³

Mit einzelnen Staaten geht die Kooperation im Energiesektor über eine reine Lieferbeziehung hinaus. Beispielsweise baut Saudi-Arabien, damit das »saure« saudische Rohöl in China raffiniert werden kann, dort mehrere Raffinerieanlagen. Der Aufbau einer strategischen Ölreserve für 30 Tage, der wohl im Jahr 2008 abgeschlossen sein wird, erfolgt ebenfalls mit saudischer Hilfe.⁴ Mit Iran hat die Volksrepublik nicht nur eine Reihe großer Energieverträge abgeschlossen, sondern auch ein erstes Joint Venture im Bereich des Autobaus vereinbart. Außerdem beteiligt sich China an iranischen Infrastrukturprojekten. Inwieweit Peking den Iran immer noch mit Rüstungsgütern und -technologie beliefert, ist umstritten.⁵

China geht es bei seinem wirtschaftlichen Engagement in der Region auch um die Erschließung von Absatzmärkten für Konsumgüter und um Investitionsmöglichkeiten und Bauaufträge, für die es dann auch meist gleich die notwendigen Arbeitskräfte stellt. Im Jahr 2006 sollen ca. 80 000 Chinesen in der Region tätig gewesen sein. Umgekehrt betrachten die Golfstaaten die Volksrepublik zunehmend als attraktiven Investitionsstandort für ihre Petrodollars.⁶ Israel lieferte von Ende der 1990er Jahre an Rüstungsgüter – unter anderem Anti-Radardrohnen – an China, hat dies aber auf Druck der US-Regierung im Jahr 2003 offiziell eingestellt. Im Handel zwischen China und den Staaten der Region waren in den letzten Jahren Zuwächse von jährlich 30 bis 40 Prozent keine Seltenheit. Das Handelsvolumen zwischen China und den arabischen Golfstaaten ist in absoluten Zahlen von 2,42 Mrd. US-Dollar im Jahr 1991 auf 51,3 Mrd. im Jahr 2005 angestiegen. Die Handelsbilanzen derjenigen Länder, die keine Energieträger nach China zu exportieren haben, sind praktisch durchgängig negativ.

Politisch verfolgt China auch im Mittleren Osten seine »Standardziele«: Die Anerkennung des »Ein-China-Prinzips« durch seine Partner ist fester Bestandteil der chinesischen Diplomatie. Der internationale Bewegungsspielraum Taiwans wird dadurch immer mehr eingeschränkt. Zudem geht es Peking darum, der Formierung einer gegen China gerichteten Allianz entgegenzuwirken. Die Volksrepublik wirbt aktiv um Akzeptanz für ihren wirtschaftlichen und politischen Aufstieg sowie um Rückhalt für ihre Positionen auf internationaler Ebene. In seiner diplomatischen Rhetorik verteidigt Peking die Prinzipien der Souveränität und Nichteinmischung, was

² Siehe Flynt Leverett/Jeffrey Bader, »Managing China–U.S. Energy Competition in the Middle East«, in: *The Washington Quarterly*, 29 (Winter 2005–6) 1, S. 187–201 (197f).

³ Siehe James Tang, *With the Grain or Against the Grain? Energy Security and Chinese Foreign Policy in the Hu Jintao Era*, Oktober 2006, <www.brookings.edu/fp/cnaps/papers/tang2006.pdf> .

⁴ Siehe Jianjun Tu, »The Strategic Considerations of the Sino-Saudi Oil Deal«, in: *China Brief*, 6 (15.2.2006) 4.

⁵ Siehe [o.Verf.], »The Vital Triangle: China, the United States, and the Middle East«, 14.9.2006 (CSIS Middle East Program).

⁶ Vgl. Heather Timmons, »The Middle East Is Buying into Asia«, in: *International Herald Tribune*, 30.11.2006.

auch dazu dient, politischen Reformdruck von außen und Kritik an der Menschenrechtssituation im Land abzuwehren.

Schließlich erwartet China von den arabischen Staaten eine verständnisvolle Haltung bezüglich seines Umgangs mit der eigenen muslimischen Bevölkerung. Nach offiziellen Angaben leben etwa 20 Mio. Muslime in China. Insbesondere in der Nordwestregion Xinjiang bekämpft die chinesische Regierung separatistische und islamistische Gruppierungen und versucht, religiöse Aktivitäten zu beschränken, sofern sie sich außerhalb des offiziell anerkannten Rahmens abspielen. In Saudi-Arabien hat es vereinzelt Kritik an der Behandlung der Glaubensbrüder in Xinjiang gegeben.

Insgesamt bemüht sich China um konfliktfreie Beziehungen mit den Staaten der Region. Diese Politik steht vor allem im Dienste der Modernisierungsziele des Landes. Bislang ist es der chinesischen Diplomatie erstaunlich gut gelungen, partnerschaftliche Beziehungen zu allen Staaten – Iran, Israel, Saudi-Arabien sowie den Palästinensern – aufrechtzuerhalten.

Instrumente und Vorgehensweisen

Eine kohärente Gesamtstrategie gegenüber dem Mittleren Osten hat China bislang nicht formuliert. In die außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Kontakte sind verschiedene Akteure mit unterschiedlichen Interessen involviert. Doch Peking festigt seine Beziehungen zur Region durch eine intensive Besuchsdiplomatie. Seit Hu Jintao die politische Führung übernommen hat, reiste er bereits mehrfach in Länder des Mittleren Ostens und Afrikas und empfing führende Politiker aus der Region in Peking.

Gleichzeitig hat China seine Beziehungen mit den regionalen Organisationen des Mittleren Ostens formalisiert: Mit dem Golfkooperationsrat (Gulf Cooperation Council, GCC)⁷ wurden regelmäßige Treffen vereinbart, mit den Mitgliedern des GCC verhandelt Peking unter anderem über ein Freihandelsabkommen. Zusammen mit der Arabischen Liga hat China im Jahr 2004 das »Chinesisch-Arabische Kooperationsforum« ins Leben gerufen, das den Rahmen für die Diskussion über eine breit angelegt Zusammenarbeit bietet. Seine jüngsten Initiativen im Bereich *soft power* hat Peking auch auf den Mittleren Osten ausgedehnt. So wurde im Jahr 2006 die Einrichtung eines Konfuzius-Instituts in Kairo vereinbart, das die chinesische Kultur und Sprache verbreiten helfen soll.

China als neue Ordnungsmacht in der Region?

Peking hat ein massives Interesse an Stabilität im Nahen und Mittleren Osten, ist aber bisher nicht mit einem Ordnungsanspruch aufgetreten. Die chinesische Führung erkennt die sicherheitspolitische Rolle der USA in der Region an, selbst am militärischen Vorgehen der USA im Irak äußert sie offiziell kaum Kritik. Man ist sich der Grenzen der eigenen Fähigkeiten zur

⁷ Siehe Julian Madsen, »China's Policy in the Gulf Region: From Neglect to Necessity«, in: *Power and Interest News Report*, 27.10.2006.

Machtprojektion durchaus bewusst – insbesondere weiß man um die eigene Abhängigkeit von den USA bei der Absicherung der Seetransportwege – und versucht im Mittleren Osten nach Kräften eine Kollision mit den USA zu vermeiden. Um möglichst von allen Staaten der Region wie auch von den USA, Russland und der EU als verantwortungsvoller Partner wahrgenommen und akzeptiert zu werden, hat China in der Vergangenheit mit großer Vorsicht und Zurückhaltung agiert. Es vermeidet allzu deutliche Stellungnahmen und tritt grundsätzlich für friedliche Verhandlungslösungen ein, die sich vorzugsweise auf die Konfliktparteien selbst stützen sollen. Bezüglich des iranischen Nuklearprogramms hat sich China insofern an die europäische Position angenähert, als es einer Befassung des UN-Sicherheitsrats zugestimmt hat; im Hinblick auf den israelisch-palästinensischen Konflikt unterstützt es die einschlägigen UN-Resolutionen. In jüngster Zeit hat sich Peking unaufdringlich als Mittler angeboten und beispielsweise erstmals ranghohe ehemalige Beamte aus Palästina und Israel zum informellen Austausch nach China eingeladen.

Zunehmend aktiv ist China auch bei UN-mandatierten Friedenseinsätzen. Im Libanon war es mit 180 Technikern präsent, die vor allem zur Minenräumung eingesetzt wurden. Für die neue Peacekeeping-Mission hat Peking 1000 Mann zugesagt. Selbst im Fall des Irak beteiligt sich China durch Schuldenerlass und die Ausbildung irakischer Diplomaten in bescheidenem Umfang am Wiederaufbau.

Das sich abzeichnende größere Engagement Chinas im Mittleren Osten dürfte aus der Erkenntnis entspringen, dass einer kommenden Groß- oder gar Weltmacht ein »niedriges außenpolitisches Profil« nicht ansteht. Gegenüber den Staaten des Mittleren Ostens und Afrikas kann China ohne den historischen Ballast einer ehemaligen Kolonialmacht auftreten. Es gilt in der Region als ein Modell für wirtschaftliche Modernisierung unter Bewahrung politischer Stabilität, genauer gesagt Regimestabilität. Gleichzeitig wird China, zu Recht oder zu Unrecht, als (künftiges) Gegengewicht zu den USA angesehen und sein Agieren – da es keine demokratische Neuordnung der Region anstrebt – als willkommene Alternative zu westlichen Konditionierungsversuchen empfunden. Da es überdies an dem Prinzip der Nichteinmischung festhält, dürfte China zumindest auf die herrschenden Eliten der Region eine starke Anziehungskraft ausüben.

Um künftige Konflikte zu vermeiden, sollten die westlichen Industrieländer versuchen, Chinas Vertrauen in die internationalen Energiemärkte durch vermehrte Kooperationsangebote zu stärken. Zu mehr Vertrauen würde auch eine Garantie der USA beitragen, die Schiffsrouten aus dem Mittleren Osten nach Asien offen zu halten.⁸ Während eine Beteiligung Chinas an Demokratieförderung kaum in Frage kommt, teilt das Land doch das westliche Interesse an Stabilität in der Region. Als grundsätzlicher Unterstützer der Roadmap könnte es deshalb stärker in die Aktivitäten des Quartetts eingebunden werden.

⁸ Siehe dazu auch die Empfehlungen in Steinhilber, *Drache oder Dino?* [wie Fn. 1], S. 14–15, sowie Leverett/Bader, »Managing China–U.S. Energy Competition in the Middle East« [wie Fn. 2], S. 197–199.

Indien und Westasien: Die vorsichtige Balance

Christian Wagner

Kaum ein anderes Land in Asien hat so umfassende Interessen im Nahen und Mittleren Osten wie Indien. Mit ca. 140 Millionen Muslimen zählt die Indische Union selbst zu den größten muslimischen Ländern. Im Zentrum der Außenpolitik Neu Delhis gegenüber der im indischen Sprachgebrauch als Westasien bezeichneten Region stehen seit Beginn der Wirtschaftsreformen 1991 die zunehmende Energieabhängigkeit von den Golfstaaten und die wachsende sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Israel. Seit der Unabhängigkeit im Jahr 1947 ist die Außenpolitik Indiens auf Autonomie und Eigenständigkeit ausgerichtet. Indien setzt daher zur Wahrung seiner Interessen auf eine Strategie des vorsichtigen Balancierens zwischen den Konfliktparteien in der Region. Damit verzichtet es bewusst auf eine eigene Rolle bei der politischen Neugestaltung des Nahen und Mittleren Ostens.

Indische Interessen in Westasien

Indien hat von Beginn seiner Unabhängigkeit an gute Beziehungen zur arabischen Welt aufgebaut und die Anliegen der Palästinenser unter anderem im Rahmen der Blockfreienbewegung diplomatisch unterstützt. Neben der anfänglich anti-kolonialen Ausrichtung der indischen Außenpolitik waren enge politische Verbindungen zur arabischen Welt auch notwendig, um einer möglichen Internationalisierung des Kaschmirkonflikts durch Pakistan zum Beispiel durch die *Organisation der Islamischen Konferenz* (OIC) zu begegnen.

Daneben sind die Golfstaaten seit vielen Jahren ein wichtiges Ziel für indische Gastarbeiter. Gegenwärtig gibt es in der Region über vier Millionen Arbeitskräfte aus Indien, von denen etwa 70 Prozent als ungelernte Arbeiter im Dienstleistungssektor tätig sind. Bedingt durch den großen Anteil von Gastarbeitern haben Staaten wie die Vereinigten Arabischen Emirate mittlerweile einen indischen Bevölkerungsanteil von über 30 Prozent. Die Rücküberweisungen aller indischen Gastarbeiter im Ausland nach Indien hatten in den Jahren 2005/2006 einen Umfang von 24,6 Mrd. US-Dollar, was 3,1 Prozent des indischen Bruttoinlandsprodukts entsprach und zugleich den Wert der Softwareausfuhren übertraf. Die Golfstaaten, aus denen 24 Prozent der Rücküberweisungen stammen, sind für Indien in dieser Hinsicht die zweitwichtigste Region nach Nordamerika. Für einzelne indische Bundesstaaten, wie Kerala im Südwesten, sind die Transfers aus der Golfregion für den Landeshaushalt sogar von noch größerer Bedeutung.

Infolge der Liberalisierung und des steigenden Wirtschaftswachstums ist die Frage der Energiesicherheit nach 1991 zunehmend ins Zentrum der

indischen Außenpolitik gerückt. Die Staaten Westasiens haben eine Schlüsselfunktion für die Energieversorgung Indiens. Bereits heute bezieht die Indische Union über zwei Drittel ihrer Öl- und Gasimporte aus diesem Gebiet. Mit Saudi-Arabien, Kuwait, dem Iran und dem Irak gehören vier der fünf größten Lieferstaaten, die zusammen für über 50 Prozent der indischen Öleinfuhren verantwortlich sind, zur Golfregion. Prognosen der Regierung in Neu Delhi gehen davon aus, dass trotz der angestrebten Diversifizierung der Energieimporte die Abhängigkeit von diesen Ländern in den nächsten Jahren noch weiter zunehmen wird.

Neben seinen traditionell guten Verbindungen zur arabischen Welt hat Indien im Laufe der neunziger Jahre auch sein Verhältnis zu Israel kontinuierlich intensiviert. 1992 nahmen beide Länder vollständige diplomatische Beziehungen auf. Die hindu-nationalistische Regierung der *Bharatiya Janata Party* (BJP) hat diese Politik der Annäherung nach ihrem Regierungsantritt 1998 noch forciert – mit dem Ziel einer strategischen Partnerschaft zwischen den USA, Israel und Indien. Der Kampf gegen den militanten islamischen Fundamentalismus bildete dabei die gemeinsame sicherheitspolitische Grundlage.

Indiens Beziehungen zu Westasien

Gemessen an der Bandbreite seiner Interessen im Nahen und Mittleren Osten hat Indien lange Zeit keine klare Strategie gegenüber der Region verfolgt. In der Phase der Wirtschaftsreformen nach 1991 stellte die Regierung in Neu Delhi zunächst den Ausbau der Beziehungen zu Ost- und Südostasien in den Vordergrund. Diese »Look East«-Politik ist erst seit 2005 durch eine vergleichbare »Look West«-Politik ergänzt worden, die sich auf die Staaten Westasiens konzentriert. Indien setzt dabei auf Besuchsdiplomatie und eine Ausweitung der wirtschaftlichen und politischen Verbindungen, um seine Interessen in der Region zu wahren. Im Jahr 2005 wurde ein Sonderbeauftragter für Westasien ernannt, der die diplomatischen Aktivitäten intensivieren und koordinieren soll.

Aufgrund des gestiegenen Handelsvolumens ist Indien nach den USA mittlerweile der zweitgrößte Handelspartner der Staaten des Golfkooperationsrats. Der Umfang des bilateralen Wirtschaftsverkehrs lag 2005 bei 18–20 Mrd. US-Dollar – ohne Öl- und Gasexporte, die ein Volumen von allein rund 20 Mrd. US-Dollar hatten. 2006 verständigten sich Indien und der Golfkooperationsrat auf die Grundzüge eines Freihandelsabkommens, das 2007 unterzeichnet werden soll. Außer bei Handel und Energie soll künftig auch bei Informationstechnologie, Bildung, Kultur und Tourismus stärker kooperiert werden. Mit einzelnen Staaten wie dem Oman hat Indien zudem Abkommen über eine militärische Zusammenarbeit geschlossen, zum Beispiel im Bereich Training und Ausbildung. Neben den bilateralen Beziehungen zu einzelnen Golfstaaten pflegt Indien seit einigen Jahren auch einen politischen Dialog mit dem Golfkooperationsrat und nahm 2005 erstmals als Beobachter am Gipfeltreffen der Arabischen Liga in Algier teil.

In Bezug auf Israel stehen für Neu Delhi sicherheitspolitische Erwägungen im Vordergrund. Das Land hat sich inzwischen vor allem im Bereich der elektronischen Aufklärung zu einem der größten Rüstungslieferanten Indiens entwickelt. Indien hat zudem Interesse am israelischen Raketenabwehrsystem *Arrow*, das jedoch wegen Vorbehalten der USA bislang nicht geliefert wurde. Darüber hinaus haben Indien und Israel ihre Zusammenarbeit auf die IT-, Bio- und Nanotechnologie sowie die Weltraum- und Satellitenforschung ausgeweitet. Der bilaterale Handel, dessen Volumen 2005 noch bei 2,4 Mrd. US-Dollar lag, soll bis 2008 auf 5 Mrd. anwachsen.

Indien als eigenständiger Akteur in Westasien?

Trotz der Bedeutung der Region und der verschiedenen außenpolitischen Initiativen gibt es bislang keine Anzeichen, dass Indien künftig als eigenständiger politischer Akteur in Westasien auftreten wird. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass Neu Delhi bei regionalen Krisen, sofern sie nicht in der unmittelbaren Nachbarschaft stattfinden, internationale Vermittlungsbemühungen unterstützt. Indien kann auf eine lange Tradition der Beteiligung an UN-Blauhelmeinsätzen zurückblicken und stellt derzeit das größte nichteuropäische Kontingent bei der UNIFIL-Mission im Libanon. Im Sommer 2006 zeigte sich die indische Regierung dementsprechend verärgert darüber, dass sie nicht zu den Beratungen über die Ausweitung des Mandats hinzugezogen wurde. Die indische Regierung befürwortet zudem die Anstrengungen des Nahost-Quartetts zur Umsetzung der Roadmap und engagiert sich beim Aufbau der Verwaltung in den palästinensischen Gebieten. Obwohl sich die Beziehungen zu den USA ab Mitte der neunziger Jahre deutlich verbessert haben und es eine konkrete Anfrage zur Bereitstellung von Truppen gab, lehnte die BJP-Regierung eine Teilnahme am Irak-Krieg ab. Sie setzte stattdessen auf die Bemühungen der UN, eine militärische Eskalation abzuwenden. Eine militärische Intervention Indiens hätte den parteiübergreifenden Konsens über die Unabhängigkeit der indischen Außenpolitik gefährdet und wohl noch massivere innenpolitische Proteste seitens der Linksparteien und muslimischer Gruppen zur Folge gehabt, als sie beim Besuch von US-Präsident Bush im Frühjahr 2006 in Delhi zu beobachten waren. Indien wirkt überdies in einer Reihe von Entwicklungsprojekten zum Wiederaufbau im Irak mit. Im Hinblick auf die wachsende Energieabhängigkeit könnte die indische Marine langfristig einen Beitrag zur Sicherung der Seewege im Indischen Ozean leisten, doch die bisherige Politik spricht eher dafür, dass dies nur im Kontext eines internationalen Mandats geschehen würde.

Westasien nimmt also weiterhin nur eine untergeordnete Rolle in der indischen Außenpolitik ein. Zwar hat die 2004 gewählte Regierung der *United Progressive Alliance* dem Dialog mit der Palästinensischen Autorität wieder einen höheren Stellenwert beigemessen als noch die BJP und wie erwähnt 2005 einen Sondergesandten für Westasien ernannt. Doch hat Premierminister Singh bislang noch keine Auslandsreise in die Golfstaaten unternommen. Die indische Regierung setzt damit noch immer auf eine

Strategie des vorsichtigen Ausbalancierens, um ihre Energie- und Wirtschaftsinteressen gegenüber den Golfstaaten einerseits und ihre militärpolitischen Ambitionen gegenüber Israel andererseits nicht zu gefährden. Indien wird auch weiterhin nicht als Akteur mit eigenen Ordnungsansprüchen im Nahen und Mittleren Osten auftreten.

Irak und die Region

Irak-Szenarien für das Jahr 2007

Guido Steinberg

Die Verkündung einer »neuen« amerikanischen Strategie für den Irak wirft die Frage auf, wie viel Einfluss die USA auf die irakische Politik überhaupt noch haben. Unstrittig ist, dass sie im Laufe der Jahre 2005 und 2006 deutlich an Einwirkungsmöglichkeiten verloren haben. Sie konnten nicht verhindern, dass der Aufstand sunnitischer Gruppierungen 2006 zu einem Bürgerkrieg eskalierte. Doch auch die neue Strategie erscheint ungeeignet, einer Zunahme konfessionell motivierter Gewalt entgegenzuwirken, vor allem deshalb, weil die innenpolitischen Weichenstellungen in eine andere Richtung weisen.

Es ist zwar möglich, dass es den US-Truppen im Jahr 2007 gelingt, die Sicherheitslage in Bagdad zu verbessern. Während sich das US-Militär und seine irakischen Verbündeten jedoch auf die Hauptstadt konzentrieren, entstehen sowohl im Süden als auch im Norden des Landes neue gewaltsame Konflikte. Selbst eine Stabilisierung Bagdads und des sunnitischen Westens wird daher kein Ende des Bürgerkriegs bedeuten.

Innenpolitische Konfliktlinien Anfang 2007

Die »Regierung der nationalen Einheit« unter Ministerpräsident Nuri al-Maliki (von der schiitischen *Daawa*-Partei) wurde im Mai 2006 auf Druck der US-Regierung gebildet. Ihr gehören schiitische, kurdische und sunnitische Parteien an. Heute ist sie weitgehend handlungsunfähig, aus drei Gründen: Erstens sind die sunnitischen Parteien zwar an der Regierung beteiligt, handeln aber wie Oppositionsparteien. Zweitens versuchen Schiiten und Kurden allzu häufig, die Sunniten von der Entscheidungsfindung auszuschließen und schließlich sind drittens die schiitischen Parteien auch untereinander zerstritten. Maliki war nur mit Hilfe der Bewegung des populistischen Predigers Muqtada as-Sadr zum Regierungschef gewählt worden. Die *Sadr*-Bewegung hat ihre Beteiligung an der Regierung im November 2006 jedoch beendet. Dieser Schritt war Ausdruck ihres bereits länger schwelenden Konflikts mit dem *Hohen Rat für die Islamische Revolution im Irak* (Supreme Council for the Islamic Revolution in Iraq, SCIRI), der vor allem aufgrund der gegensätzlichen Positionen zur Föderalismusfrage zu eskalieren droht. Maliki selbst fehlt eine eigene Machtbasis, denn seine *Daawa*-Partei ist nur die drittstärkste schiitische Kraft. Seit Ende 2006 werden daher Gegenmodelle zur Großen Koalition diskutiert, allen voran die Bildung einer Regierung unter Beteiligung des *Hohen Rates*, der beiden führenden Kurdenparteien (*Patriotische Union Kurdistans* [PUK] und *Demokratische Partei Kurdistans* [KDP]) und der sunnitischen *Irakischen Islamischen Partei*. Ein derartiges Bündnis würde zur Isolierung der *Sadr*-Bewegung führen. Da das

auch der gegenwärtigen US-Strategie entgegenkäme, die deutlich gegen Sadrs Milizkräfte gerichtet ist, wäre es nicht überraschend, wenn in naher Zukunft eine Koalitionsregierung nach diesem Muster entstehen würde.

Das wichtigste und umstrittenste Thema der irakischen Innenpolitik ist die künftige staatliche Verfasstheit des Landes. Obwohl das irakische Parlament im Oktober 2005 eine föderale Verfassung verabschiedet hat, ist noch unklar, inwieweit die einzelnen Bestimmungen des Textes in die Praxis umgesetzt werden können. Das Föderalismuskonzept wird vorwiegend vom *Hohen Rat* und den beiden Kurdenparteien vertreten. Sie hoffen, sich durch die Gründung föderaler Regionen im Süd- beziehungsweise Nordirak eigene Machtbasen zu sichern, auf die sie sich im Fall einer Eskalation des Bürgerkriegs im Zentrum des Landes zurückziehen können. Die sunnitischen Parteien, die schiitische *Sadr*-Bewegung, die schiitische *Fadila*-Partei und turkmenische Organisationen lehnen das Konzept jedoch ab, weil sie glauben, dass es der Beginn einer Teilung des Irak wäre. Seitdem die »Anti-Föderalisten« gestärkt aus den Wahlen im Dezember 2005 hervorgegangen sind, konnten sie sich effektiver gegen die Pläne des *Hohen Rates* und der Kurdenparteien wehren, so dass sich die Debatte intensiviert. Zwei Aspekte stehen im Vordergrund der Kontroverse: zum einen die Integration der nordirakischen Provinz Kirkuk in die autonome Kurdenregion und zum anderen die Bildung einer föderalen Region im schiitischen Zentrum und im Süden des Landes.

In Kirkuk wird auf Betreiben der beiden Kurdenparteien wahrscheinlich noch 2007 ein Referendum über den Anschluss an die Kurdenregion stattfinden. Angesichts der Mehrheitsverhältnisse in der Provinz gibt es keinen Zweifel daran, dass die Bevölkerung für diesen Anschluss stimmen wird. Der Widerstand gegen dieses Projekt, der von arabischer und turkmenischer Seite ausgeht, ließ die Gewalt in Kirkuk im Sommer 2006 eskalieren. Parallel verfolgt der *Hohe Rat* die Einrichtung einer föderalen Region, die alle neun schiitischen Provinzen südlich von Bagdad umfassen soll. Das Parlament hat ein entsprechendes Gesetz bereits verabschiedet, die Implementierung jedoch auf 2008 verschoben. Die *Sadr*-Bewegung, die sich schon heute gewaltsam gegen die Dominanz des *Hohen Rates* in den meisten Südprovinzen zur Wehr setzt, lehnt dieses Vorhaben ab. Der Konflikt zwischen ihr und dem *Hohen Rat* hat sich im Jahr 2006 verschärft.

Szenarien

Da ausgehend von der gegenwärtigen Situation eine substantielle Verbesserung der Sicherheitslage nicht realistisch erscheint, ist die Bandbreite der denkbaren künftigen Entwicklungen des Irak äußerst gering. Allen drei folgenden Szenarien ist gemeinsam, dass das Gewaltniveau hoch bleiben wird und die Gefahr besteht, dass Nachbarstaaten intervenieren. Am wahrscheinlichsten ist, dass die Instabilität anhält, weil es den US-Truppen nicht gelingen wird, den Bürgerkrieg im Zentralirak zu beenden. Zudem würde die zu erwartende Eskalation der Gewalt im Zusammenhang mit den Föderalismusprojekten im Süden und Norden des Landes eine spürbare

Verbesserung der Sicherheitslage vollends unmöglich machen. Auch das *worst-case*-Szenario eines Bürgerkriegs mit direkter militärischer Intervention der Nachbarstaaten ist nicht auszuschließen, wenn die amerikanische Strategie scheitern sollte und die Konflikte außer Kontrolle geraten. In einem *best-case*-Szenario werden schiitische Parteien den arabischen Teil des Irak beherrschen und sich schrittweise gegen ihre sunnitischen Widersacher durchsetzen. Die Folge wäre eine schiitische Diktatur.

Andauernde Instabilität

Die Kurdenparteien und der *Hohe Rat* werden ihr Projekt föderaler Regionen 2007 vorantreiben. Die PUK und die KDP sind fest entschlossen, den Anschluss Kirkuks schon in diesem Jahr in einem Referendum beschließen zu lassen. Der *Hohe Rat* zeigt weniger Eile, doch dürften seine Versuche, in Vorbereitung auf die Gründung einer föderalen Südregion die eigene Position gegenüber den Konkurrenten im Südirak zu festigen, die dort bereits entbrannten Konflikte verschärfen. Die US-Regierung scheint sich den Wünschen des *Hohen Rates* und der Kurden zu beugen, weil diese ihre wichtigsten Verbündeten im Irak sind.

Da die »Föderalisten« sich auf dem Boden der von ihnen entworfenen Verfassung bewegen und im Parlament weiterhin stark vertreten sind, fällt es ihren Gegnern – die überdies untereinander zutiefst gespalten sind – schwer, politisch gegen die Föderalismusprojekte im Norden und Süden vorzugehen. Deshalb ist zu befürchten, dass diese gewaltsamere Formen wählen, um ihre Ziele durchzusetzen. Im Süden des Landes versuchen vor allem die Milizen der *Sadr*-Bewegung und der *Fadila*-Partei, den Machtanspruch des *Hohen Rates* abzuwehren. Die Anti-Föderalisten werden ihre Agenda zwar nicht durchsetzen können, haben aber das Potential, dauerhaft militanten Widerstand zu leisten. Die Gewalt wird landesweit zunehmen, doch die Föderalisten sind stark genug, um einen kurdisch-arabisch-turkmenischen Bürgerkrieg im Norden und einen innerschiitischen Bürgerkrieg im Süden zu verhindern.

Bürgerkrieg und regionale Intervention

Das *worst-case*-Szenario wäre gleichbedeutend damit, dass die amerikanische Strategie in Bagdad vollkommen scheitert und sich die Strukturen des Zentralstaats auflösen. Die Kurdenparteien und der *Hohe Rat* würden die Etablierung möglichst autarker Machtbasen im Norden und Süden forcieren. Der Anschluss Kirkuks und die Gründung einer Südregion würden schneller erfolgen als erwartet, und die oben beschriebene Eskalation der Gewalt in beiden Gebieten könnte deutlich drastischer ausfallen. Hinzu kommt, dass sunnitische Aufständische bei diesem Verlauf vermutlich versuchen würden, die Konflikte vor allem in den kurdisch-arabisch-turkmenischen Mischgebieten anzuheizen. Eine mögliche Konsequenz wären harte Reaktionen der kurdischen Seite bis hin zu Vertreibungen arabischer und turkmenischer Bewohner aus ihren Vierteln. Im Süden, insbesondere

in Basra, würden die Konflikte zwischen den schiitischen Gruppierungen außer Kontrolle geraten. Auf eine solche Entwicklung dürften die Nachbarstaaten des Irak – Saudi-Arabien, Syrien, der Iran und die Türkei – mit deutlicher Unterstützung einzelner Bürgerkriegsparteien und mit direkten militärischen Interventionen reagieren. Dies könnte zu einer regionalen Eskalation führen.

Langfristige Stabilisierung und schiitische Dominanz

Im besten Fall würde die Verbesserung der Sicherheitslage in Bagdad auch den Weg für die Bildung einer neuen, effektiver operierenden Regierung freimachen. Verschiedene Koalitionen sind denkbar, wobei der Kern einer solchen Regierung vermutlich durch die KDP, die PUK, den *Hohen Rat* und gegebenenfalls die *Daawa*-Partei gebildet würde. Fraglich ist, ob auch Sunniten an ihr beteiligt würden. Wäre dem so, könnte dies die sunnitischen Bevölkerungsteile dazu bewegen, die Regierung zu unterstützen, und damit einer nationalen Aussöhnung den Weg ebnen. Offen wäre auch, ob die *Sadr*-Bewegung ihr angehören würde. Unabhängig von der genauen Zusammensetzung einer solchen Koalition würden die wichtigsten Verbündeten der USA, die beiden Kurdenparteien und der *Hohe Rat*, darin den Ton angeben. Sie würden aufgrund gemeinsamer Interessen effektiver kooperieren und hätten beim Aufbau irakischer Sicherheitskräfte mehr Erfolg als ihre Vorgänger, allerdings um den Preis schiitischer Dominanz in Armee und Polizei. Die auf diese Weise gestärkten Sicherheitskräfte würden voraussichtlich geschlossener und effektiver vorgehen und die Sicherheitslage schrittweise verbessern, ohne jedoch die konfessionellen Auseinandersetzungen beenden zu können.

Schlussfolgerung

In allen drei Szenarien ist eine regionale Gewalteskalation sehr wahrscheinlich. Dieses Risiko sollte dringend vermindert werden, indem die USA mäßigend auf die Nachbarstaaten einwirken. Da die Anrainer ein Interesse am Erhalt der territorialen Integrität des Irak haben, sollten sie in ein Regionalforum zur Zukunft des Landes eingebunden werden. Dies geschieht zwar bereits im Rahmen der Gespräche der Nachbarstaaten des Irak, an denen im März 2007 erstmals auch Vertreter der USA teilgenommen haben. Dennoch setzt die Bush-Administration gegenüber Syrien und Iran weiterhin auf Konfrontation und macht damit eine konstruktive Beteiligung der beiden höchst unwahrscheinlich. Bis zur Wahl eines neuen amerikanischen Präsidenten oder einer neuen Präsidentin sollte es für Europa vor allem darum gehen, die regionalen Schäden amerikanischer Irak-Politik zu begrenzen. Dazu gehört auch, die Türkei von einer Intervention abzuhalten. Zudem sollten die Europäer ihre gegenwärtigen Projekte, wie die Polizeiausbildung, fortsetzen und Konzepte für die Zeit nach 2008 vorbereiten.

Entschlossenheit nach Außen, schwindende Unterstützung im Inneren: Amerikanische Irakpolitik am Ende der Ära Bush

Peter Rudolf

Die Intervention im Irak war als Demonstration amerikanischer Stärke in der Region gedacht; sie sollte die Machtverhältnisse am Persischen Golf dauerhaft zugunsten der USA verändern. Doch längst ist sie zum Sinnbild amerikanischer Schwäche geworden. Offensichtlich will Präsident Bush in den ihm verbleibenden zwei Jahren dem Eindruck des schwindenden Einflusses in der Region entschieden entgegenwirken. Nach wie vor hängt er seiner ursprünglichen Vision an: der Hoffnung, ein Sieg im Irak werde eine funktionierende Demokratie und damit etwas völlig Neues in die arabishe Welt bringen.

Die »neue« Strategie

Die US-Administration musste den Eindruck einer Neuausrichtung der Irakpolitik nicht nur aus außenpolitischen Gründen erwecken – zur Demonstration amerikanischer Entschlossenheit –, sondern auch aus innenpolitischen Erwägungen. Kaum mehr als ein Viertel der Amerikaner hegte Ende des Jahres 2006 noch Hoffnungen auf einen »Sieg«; die Unzufriedenheit mit der Irakpolitik von Präsident Bush erreichte in jener Phase die 70-Prozent-Marke. Uneinigkeit herrschte lediglich darüber, was genau zu tun sei. Etwas anderes als die bisherige Politik sollte es jedoch in jedem Fall sein.

Die im Januar 2007 verkündete »neue Irak-Strategie« beruht auf einer veränderten Einschätzung der Situation im Irak. Als größte Herausforderung gilt nicht länger die sunnitische Aufstandsbewegung, sondern der gewalttätige Extremismus unterschiedlicher Gruppen. Statt darauf zu hoffen, dass politische Fortschritte zur Verringerung der Gewalt führen, wird nun ein Mindestmaß an Sicherheit als Vorbedingung für politische Regelungen und wirtschaftliche Stabilisierung gesehen. Die primäre Verantwortung für die Schaffung dieser Sicherheit und für die nationale Aussöhnung wird den Irakern zugewiesen. Die USA beschränken sich dagegen auf eine unterstützende Rolle, insbesondere was die Verbesserung der Sicherheitslage in Bagdad betrifft. Zu diesem Zweck werden die amerikanischen Kampftruppen im Irak um rund 21 500 Soldaten aufgestockt.

Aus Sicht der Administration stellt die »neue« Linie die am wenigsten schlechte Option dar, nachdem andere Möglichkeiten im Entscheidungsprozess verworfen worden waren, darunter etwa der Plan, sich im Irak auf die Bekämpfung von Al-Qaida-Gruppen zu konzentrieren und bei den Auseinandersetzungen zwischen den irakischen Fraktionen eher die Position des Zuschauers einzunehmen – sogar im Fall sich zuspitzender ethnischer Säuberungen. Eine andere Option sah die Schaffung einer neuen irakischen Regierung mit einem starken Mann an der Spitze vor.

Der aktuelle Irakplan der Administration stützt sich auf Voraussetzungen, die überaus fragwürdig sind. So ist unklar, ob die irakische Regierung und die Sicherheitskräfte bereit und fähig sind, die ihnen zugewiesene Rolle – anders als in der Vergangenheit – auch tatsächlich zu übernehmen. Das würde unter anderem bedeuten, dass sie gegen alle gewalttätigen Gruppen, auch gegen schiitische Milizen, vorgehen und den Sunniten mit zugesagten Gesetzesinitiativen politisch entgegenkommen müssten. Problematisch ist darüber hinaus die Annahme, dass die Zahl der amerikanischen Soldaten für die notwendigen Aufgaben ausreicht. Militärisch ist die Truppenaufstockung zwar nicht unbedeutend, denn zu den fünf in Bagdad stationierten Brigaden kommen vier weitere hinzu. Aber gemessen an den Maßstäben des im Dezember 2006 veröffentlichten »Counterinsurgency«-Handbuchs der US-Armee bleibt die Truppengröße unter der benötigten Gesamtstärke, selbst wenn man die irakischen Sicherheitskräfte hinzuzählt. Im Grunde handelt es sich hier um eine alte, wiederentdeckte Doktrin der Aufstandsbekämpfung: die Schaffung sicherer Nachbarschaften. Im Herbst 2005 wurde dieser Ansatz unter dem Motto »clear, hold, and build« schon einmal erprobt, allerdings ohne Erfolg. Schließlich ist die Fähigkeit der amerikanischen Bürokratie, des State Department und anderer Einrichtungen zu bezweifeln, jene Komponenten der Strategie besser als bisher umzusetzen, die sich mit dem zivilen Wiederaufbau befassen – zumal die personellen Kapazitäten sehr begrenzt sind.

Wirklich neu an der angekündigten Politik ist, dass die Bush-Administration deutlich gemacht hat, kein unbefristetes Engagement im Sinn zu haben. Es bleibt jedoch offen, was geschehen soll, wenn die irakische Regierung trotz des amerikanischen Drucks ihre Zusagen nicht einhält. Neu ist auch die Ende Februar 2007 angekündigte Bereitschaft, sich im Rahmen einer von der irakischen Regierung organisierten regionalen Konferenz über die Zukunft des Landes mit dem Iran und Syrien an einen Tisch zu setzen. Politisch bietet die »neue« Strategie den Vorteil, dass ein Scheitern entweder auf die Intransigenz und Unfähigkeit der irakischen Regierung abgewälzt werden kann oder – falls der Kongress dem Präsidenten Fesseln anlegen sollte – auf die Demokraten im Kongress.

Schwindender innenpolitischer Rückhalt

Die große Unzufriedenheit in der amerikanischen Bevölkerung mit dem Krieg im Irak hatte den Demokraten bei den Kongresswahlen vom November 2006 zum Sieg verholfen. An dieser Grundstimmung hat auch die Kurskorrektur des Präsidenten nichts geändert. Zwei Drittel der Amerikaner lehnen die Truppenaufstockung ab, 50 Prozent sogar ausgesprochen deutlich.

Die Demokraten im Kongress stehen vor einem Dilemma. Sie müssen einerseits die überaus kriegskritische Stimmung in ihrer eher linken Kernwählerschaft aufnehmen. Unter den der Demokratischen Partei eng verbundenen Wählern wünschen sich inzwischen drei Fünftel, dass der Kongress die Haushaltsmittel für den Krieg blockiert. Andererseits will die Demokratische Partei die Wiedererlangung der Mehrheit bei der nächsten

Wahl nicht gefährden. Dafür bedarf es auch der Stimmen moderat-konservativer Wähler. Im Repräsentantenhaus sind die auf Abzug drängenden Kriegskritiker im »Out of Iraq Caucus« organisiert. Diesem Zusammenschluss gehören mittlerweile ein Drittel der demokratischen Abgeordneten an; aus seinen Reihen wird die Debatte vorangetrieben. Doch vor allem die sogenannten »Blue Dog Democrats«, also die moderat-konservativen Demokraten, befinden sich in einer schwierigen Lage. Sie repräsentieren Wahlkreise, in denen die konservative Wählerschaft es nicht honoriert, wenn dem Präsidenten als Oberbefehlshaber Fesseln angelegt werden.

Die Demokraten handeln demnach rational, wenn sie sich zunächst auf eine rein symbolische Politik konzentrieren. Die Bush-Administration und die Republikaner im Kongress dagegen wollen die Demokraten dazu bewegen, Farbe zu bekennen, das heißt zu zeigen, ob sie den Hebel des Haushaltsbewilligungsrechts ansetzen wollen oder nicht. Dies wäre das einzig effektive Instrument, das dem Kongress zur Verfügung steht. Denn gegen bindende Resolutionen, die den Rückzug erzwingen wollen, könnte der Präsident sein Veto einlegen und eine Zwei-Drittel-Mehrheit, um dieses Veto zu überstimmen, würde im Kongress nicht erreichbar sein.

Im Senat kamen wegen des Widerstands der Republikaner nicht einmal nicht-bindende Resolutionen zur Abstimmung, in denen die Truppenaufstockung missbilligt wurde. Hierfür hätte es nach den Verfahrensregeln des Senats einer Drei-Fünftel-Mehrheit (60 Stimmen) bedurft. Beim zweiten Anlauf waren unter den 56 Senatorinnen und Senatoren, die die Abstimmung gegen den Widerstand der republikanischen Minderheit erzwingen wollten, auch 7 Republikaner, 5 mehr als beim ersten Anlauf. Aber auch das reichte nicht aus, um den Weg zu einer Abstimmung über jene Resolution zu ebnen, die das Repräsentantenhaus einen Tag zuvor, am 16. Februar 2007, mit 246 zu 182 Stimmen verabschiedet hatte. Der Kongress, so hieß es darin kurz und knapp, werde die amerikanischen Truppen, die im Irak dienen, unterstützen und schützen. Er missbillige jedoch die Entscheidung von Präsident Bush, zusätzliche Soldaten zu entsenden.

Dieser symbolische Protest war jedoch nur der Auftakt der Debatte. Im März 2007 begann der Bewilligungsprozess über den Ergänzungshaushalt, der rund 100 Mrd. US-Dollar für die Kriegführung im Irak und in Afghanistan vorsieht. Für die demokratische Führung ist es keine leichte Aufgabe, eine Konsensposition zu finden, die die unterschiedlichen Flügel der Partei zusammenführt und die Chance eröffnet, der Irakpolitik des Präsidenten eine wirkliche, auch in der breiten Öffentlichkeit auf Zustimmung treffende Alternative entgegenzusetzen. Im Repräsentantenhaus wollen die Demokraten eine Frist für den Abzug der Kampftruppen bis spätestens August 2008 durchsetzen; das stark verringerte Militärkontingent soll sich im Wesentlichen auf Ausbildungs- und Antiterroraufgaben beschränken. Im Senat scheiterte die Führung der Demokraten jüngst mit einer Resolution, die den Truppenrückzug bis zum März 2008 vorsah.

Präsident Bush hat bereits verlauten lassen, er werde sein Veto einlegen, wenn der Ergänzungshaushalt eine Truppenabzugsklausel enthält. In diesem Machtpoker werden die Demokraten nachgeben müssen. Sie werden

die Mittel für den Irak-Krieg nicht verweigern; denn dann würden sie in die Falle der politisch so gefürchteten Dolchstoßkritik laufen, der kämpfenden Truppe in den Rücken zu fallen. Zudem würde im Falle eines endgültigen Scheiterns der USA im Irak die Demokratische Partei langfristig ihre sicherheitspolitische Kompetenz bei den Wählern aufs Spiel setzen, die sie gerade erst zurückgewonnen hat. Doch in der Konfrontation mit dem Präsidenten geht es für die Demokraten darum, diesen mehr und mehr unter Druck zu setzen und die öffentliche Debatte auf lediglich zwei denkbare Alternativen zu lenken: militärische Verwicklung ohne absehbares Ende oder klarer Rückzugsplan. In der amerikanischen Öffentlichkeit gab es vor dem Hintergrund der sich zuspitzenden Diskussion im Februar 2007 in einer Meinungsumfrage zum ersten Mal eine Mehrheit dafür, einen Zeitplan für den Rückzug der amerikanischen Truppen aus dem Irak festzulegen.

Ausblick

Divergierende Positionen, innenpolitische Kalküle, die strategische Realität im Irak und die politisch-institutionelle Macht des Präsidenten – all dies schließt aus, dass die Demokraten einen schnellen Rückzug der Truppen erzwingen. Politisch kann es für sie nur rational sein, auf einen Kurswechsel zwar zu drängen, aber die primäre Verantwortung bei Präsident Bush zu belassen. Dieser wird bis zum Herbst 2007 Erfolge im Irak vorweisen müssen. Anderenfalls wird angesichts des einsetzenden Wahlkampfes der Druck auf ihn sicherlich steigen, auch aus den Reihen der Republikaner im Kongress.

Doch Präsident Bush wird diesem Druck nicht nachgeben können. Er muss aus dem Selbstverständnis der Hegemonialmacht USA heraus geradezu zwangsläufig deutlich machen, dass diese im Nahen und Mittleren Osten weiterhin die Vormachtrolle beanspruchen. George W. Bush wird kaum als jener amerikanische Präsident in die Geschichte eingehen wollen, der mit einer misslungenen Intervention im Irak den Weg des Iran zur regionalen Hegemonie geebnet hat. Die Ausrichtung der gesamten Regionalpolitik der USA auf die Gegenmachtbildung zum Iran, also die Eindämmung und Zurückdrängung des iranischen Einflusses mit allen Mitteln »short of war«, lässt einen Rückzug aus dem Irak nicht zu. Seit Bushs Rede über den neuen Kurs im Irak vom 10. Januar 2007 ist die Irak-Debatte in den USA mit dem Thema Iran verknüpft. Darin bezichtigte der Präsident das Land, Angriffe auf amerikanische Truppen materiell zu unterstützen, und kündigte an, alle Netzwerke zu zerschlagen, die amerikanische Feinde im Irak stärken. Sollte sich die amerikanisch-iranische Konfrontation zuspitzen, wird die Irak-Debatte davon immer stärker überschattet werden.

Regionalmacht Iran?

Johannes Reissner

Irans Rolle im Irak

Im März 2005 stellte die *International Crisis Group* (ICG) in einem Bericht fest, dass die Frage, wie viel Einfluss Iran im Irak habe, zwar zu den meistdiskutierten aber auch zu den am schwersten zu beantwortenden gehört.¹ Daran hat sich seither nicht viel geändert. Klar hingegen ist, welches grundlegende Ziel Iran in Bezug auf den Irak verfolgt: Teheran will einen in seinen bestehenden Grenzen lebensfähigen Staat als Nachbarn, von dem nie wieder eine Bedrohung für Iran ausgeht, sei sie militärischer, politischer oder ideologischer Art. Deshalb pflegt Teheran nicht nur Beziehungen zu Schiiten und Kurden, sondern bemüht sich auch um Kontakte zu Sunniten. Irans Verhalten gegenüber der amerikanischen Militärpräsenz im Irak ist dagegen widersprüchlich. Zwar wird sie grundsätzlich abgelehnt. Bis zu einem gewissen Grad schätzt Iran sie jedoch unausgesprochen als Kraft, die das totale Chaos im Irak verhindern kann, ein Chaos, das auch für Iran gefährlich werden könnte.

Aufgrund der Vielfalt der Beziehungen zwischen beiden Ländern ist es schwierig, den iranischen Einfluss im Irak abzuschätzen. Denn neben den offiziellen gibt es auch inoffizielle politische Verbindungen, neben staatlicher Entwicklungs- und Finanzhilfe irreguläre Zuwendungen, neben normalem Handel Schmuggel. Außerdem findet ein intensiver Grenzverkehr statt, und eine große Zahl kaum zu kontrollierender iranischer Pilger reist zu den schiitischen Heiligtümern in Najaf und Kerbala. Ebenso undurchsichtig ist, welche iranischen Institutionen und konkurrierenden Machtzentren Beziehungen zum Irak pflegen. Man kann aber davon ausgehen, dass diese nur zum Teil koordiniert und offiziell sind.

Eine Faustformel für das Ausmaß und den Charakter des iranischen Einflusses im Irak könnte lauten, dass Iran zwar in der Lage ist, bestimmte Gruppierungen in ihren Zielen und Aktionen zu unterstützen, sie aber nicht politisch steuern kann. Dies zeigt das Beispiel des *Hohen Rates für die Islamische Revolution im Irak* (Supreme Council for the Islamic Revolution in Iraq), die wichtigste schiitische Gruppierung der Vereinigten Irakischen Allianz. Der *Hohe Rat* wurde 1982 in Teheran gegründet und hatte dort bis zur Zerschlagung des Regimes Saddams Husseins sein Hauptquartier. Doch schon vor dem Irak-Krieg 2003 entpuppte er sich als eigenständig agierender Akteur, der unabhängig von Teheran und orientiert an den irakischen Verhältnissen seine Interessen durchzusetzen versuchte. Teheran folgte in der Frage, ob der Irak eine föderative Staatsordnung erhalten solle, dem

¹ International Crisis Group (ICG), *Iran in Iraq: How Much Influence?*, 21.3.2005 (Middle East Report Nr. 38).

Hohen Rat – und nicht umgekehrt. Ursprünglich hatte die iranische Führung aus Furcht vor dem Zerfall des Irak eine föderative Lösung abgelehnt. Anders als die iranische Führung pflegt der Vorsitzende des *Hohen Rates*, Abd al-Aziz al-Hakim, nicht nur Kontakte zu den USA, sondern sprach im Herbst 2006 sogar mit Präsident George W. Bush im Weißen Haus.

Teheran unterstützt den irakischen »Widerstand« – insbesondere schiitischer Gruppen – gegen die Koalitionstruppen finanziell und militärisch. Allerdings lassen sich Waffenlieferungen Irans nur schwer belegen. Entsprechende Versuche der US-Regierung im Februar 2007 sorgten umgehend für inneramerikanische Kontroversen.

Wie und in welchem Umfang Iran politische Gruppen im Irak konkret protegiert, ist ein schwer durchschaubares Puzzle. Die Unterstützung ist jedoch nicht mit Steuerung gleichzusetzen, ebenso wie Hilfe für Widerstandsgruppen im Irak auch nicht bedeutet, dass Iran ein grundsätzliches Interesse an einem »kontrollierten Chaos« hätte, um die amerikanischen und britischen Truppen im Irak zu binden. Denn die Macht, die Entwicklungen im Irak lenken zu können, hat Teheran nicht. Im Gegenteil, man fürchtet das unkontrollierte Chaos und seine möglichen Auswirkungen.

Die Fiktion vom »schiitischen Halbmond«

Im Dezember 2004 warnte König Abdallah von Jordanien vor der Gefahr des »schiitischen Halbmonds«. Damit trieb er die Konfessionalisierung der regionalen Konfliktlinien selbst voran. Iran aber ist in dem seit der Befreiung der irakischen Schiiten vom Joch Saddam Husseins zu beobachtenden »Shiite Revival«² keineswegs der Dirigent. Weder kann von einem automatischen Anstieg des iranischen Einflusses aufgrund konfessioneller Gemeinsamkeiten mit den Schiiten in arabischen Ländern gesprochen werden noch von einer Übernahme iranischer religiös-politischer Ordnungsvorstellungen durch die Schiiten in der Region. Vielmehr stellt das, was heute unter dem Stichwort »schiitischer Halbmond« diskutiert wird, eine komplizierte konfessionelle Überlagerung politischer Auseinandersetzungen zwischen Iran und seinen arabischen Nachbarn dar, bei der Konfessionalismus zur Mobilisierung genutzt wird. Das gestärkte Selbstbewusstsein der Schiiten, die in einigen arabischen Ländern noch immer diskriminiert werden, stellt die traditionelle Dominanz der Sunniten in Frage. Diese Erfahrung rückt das konfessionelle Element zusammen mit der Angst vor iranischer Hegemonie ins Zentrum des Feindbilds Iran, was auch im Westen einigen Widerhall findet.

Schon seit dem versuchten Revolutionsexport und dem Krieg mit dem Irak (1980–1988) hat Iran gelernt, dass sich konfessionelle Affinitäten unter den Schiiten nicht in politische Gefolgschaft ummünzen lassen. Ob im Irak, im Libanon, in Afghanistan, Pakistan oder in den arabischen Ländern des Persischen Golfs, Schiiten verfolgen zunächst ihre eigenen Interessen

² Vali Nasr, *The Shia Revival. How Conflicts within Islam Will Shape the Future*, New York/London 2006.

im jeweils nationalen Rahmen und unter lokalen Bedingungen. Das gilt auch für die Hisbollah im Libanon. Sie entstand zwar unter iranischer Ägide, hat sich aber zu einer eigenständigen politischen Kraft im Libanon entwickelt. Gleichwohl ist die Perzeption, Teheran bestimme die Agenda der Hisbollah, eine enorme Belastung für die libanesischen und internationale Politik.

Iran sieht in der Konfessionalisierung der regionalen Konfliktlinien, die auf der Ebene zwischenstaatlicher Beziehungen möglicherweise schon ihren Zenith überschritten hat, eine gegen die Einheit der Muslime gerichtete imperialistische Verschwörung des Westens – und ein Hindernis für die eigenen Regionalmachtambitionen. Um diese zur Geltung zu bringen, stützt sich Iran nur bedingt auf die Schia, sondern vielmehr – wie unter anderem die Unterstützung der sunnitischen Hamas zeigt – auf anti-imperialistischen und antizionistischen Islamismus. Dieser wirkt mobilisierend auf die Bevölkerung der Nachbarstaaten und ist geeignet, die Legitimation ihrer Regime zu unterminieren.

Iran als Regionalmacht

Als flächenmäßig zweitgrößtes Land der Region (nach Saudi-Arabien) mit ca. 70 Millionen Einwohnern und beachtlichen Erdöl- und Erdgasvorkommen hat Iran das Potential einer Regionalmacht, als die er sich auch in zunehmendem Maße versteht. Schon durch die geopolitische Neuordnung nach dem Zerfall der Sowjetunion hatte das Land ein größeres regionales Gewicht gewonnen. Seine heutigen Einflussmöglichkeiten aber verdankt Iran paradoxerweise dem militärischen Eingreifen der USA in der Region. Mit der Vertreibung der Taliban aus Afghanistan im Jahr 2001 und dem Sturz Saddam Husseins im Jahr 2003 verlor Iran seine wichtigsten regionalen Widersacher. Allerdings fühlt sich das Land seitdem von allen Seiten von amerikanischen Truppen umzingelt.

Irans Großmachtambitionen entspringen ebendieser Perzeption, von potentiellen Feinden umringt zu sein. Diese Wahrnehmung hat gewisse historische Wurzeln in der Sonderstellung der Iraner im arabischen und türkisch- bzw. turkstämmigen Umfeld. Heute gelten die grenzüberschreitenden Beziehungen der Azeris, Araber, Turkmenen und Belutschen mehr denn je als Risiko für die nationale Einheit. Der nicht unbegründete Verdacht, dass die USA die Minderheiten gegen das Regime in Teheran aufwiegeln wollen, verschärft diese Perzeption. Vor diesem Hintergrund ist Irans ambivalente außenpolitische Grundeinstellung verständlich. Nach dem Motto »Angriff ist die beste Verteidigung« bestimmt trotzige Großspurigkeit die außenpolitische Rhetorik, die allerdings schnell in ein verschwörungstheoretisches Wehklagen umschlagen kann, dass man allein gegen den Rest der Welt stehe. Gleichwohl ist Iran durchaus zu nüchtern kalkulierter Interessenwahrnehmung fähig. Ein Beleg dafür ist die Entwicklung arbeitsfähiger und kooperativer Beziehungen zu allen Nachbarn seit dem Ende des Irak-Krieges 1988 und dem Zerfall der Sowjetunion.

Mit seiner misstrauischen Selbstzentriertheit hat sich Iran allerdings keine Freunde in der Region gemacht. Die Nachbarn unterstellen Teheran vielmehr hegemoniale Bestrebungen. Es gibt auch keine regionalen Kooperationsstrukturen, die dazu dienen könnten, die iranischen Regionalmachtambitionen effektiv einzubinden. Die ohnehin nur für die nördliche Nachbarschaft Irans relevante *Economic Cooperation Organization*³ ist zu schwach, und der Golfkooperationsrat zu einseitig arabisch ausgerichtet. Die bilateralen Handelsverbindungen zu den Nachbarn nimmt Iran sehr ernst. In einigen Fällen (wie etwa mit Armenien) haben sich daraus Abhängigkeiten entwickelt. Sein Ziel, das zentrale Transitland für Güter und Energie im westasiatischen Raum zu werden, hat Iran indes sowohl aufgrund amerikanischer Gegenmaßnahmen als auch wegen der unzureichenden Infrastruktur bislang nur teilweise erreicht. Die politische Allianz mit Syrien stellt im regionalen Beziehungsgeflecht Irans nach wie vor eine Ausnahme dar. Zu beobachten bleibt die Rolle der neuen »Player« Asiens, denen aufgrund ihres großen Interesses an Energiesicherheit sehr an regionaler Stabilität gelegen ist.

Seine pauschalen Forderungen – wie der nach dem Abzug der US-Truppen aus der Golfregion oder nach revolutionär-islamistischer Einheit der Muslime – machen Iran für seine Nachbarn nur punktuell als Partner attraktiv. Vor allem für die arabischen Golfanrainer stellt er eher eine Bedrohung dar. Der anhaltende Nuklearstreit und die konfessionellen Auseinandersetzungen zwischen Sunniten und Schiiten begünstigen diese negative Wahrnehmung, die durch die Rüstungsanstrengungen Irans noch verstärkt wird. Auch wenn diese primär auf Verteidigung ausgerichtet sind, haben die Raketensysteme doch ein erhebliches Droh- und Gefährdungspotential – und zwar unabhängig davon, ob sie künftig mit nuklearen Sprengköpfen bestückt werden oder nicht.

Iran hat ohne Zweifel in den letzten Jahren an regionalem Status gewonnen und bringt seine Regionalmachtambitionen klar zum Ausdruck. Die Klassifizierung Irans als Regionalmacht beruht allerdings wesentlich auf seiner Rolle als Antagonist der USA, die die politische Dynamik der Region bis auf Weiteres prägen wird. Angesichts dessen verwundert es nicht, dass das Land vom Westen, und in unterschiedlichem Ausmaß auch von seinen Nachbarn, als »nuisance power« angesehen wird.

Vor einer Überschätzung Irans als Regionalmacht ist zu warnen. Seine regionale Bedeutung darf nicht mit der großen internationalen Aufmerksamkeit verwechselt werden, die Teheran dank des Nuklearstreits gegenwärtig genießt. Stattdessen sollten die deutsche und auch die europäische Politik ihr Augenmerk darauf richten, wie unter der Vorbedingung einer Entspannung des amerikanisch-iranischen Antagonismus mit allen Staaten der Region kooperative, auch für Iran attraktive Strukturen geschaffen werden können. Doch liegt eine solche Entwicklung mehr denn je in den Händen und in der Verantwortung der regionalen Akteure.

³ Ihr gehören Afghanistan, Azerbaijan, Iran, Kasachstan, Kirgistan, Pakistan, Tadjikistan, Turkmenistan und Usbekistan an.

Die Interessen der Türkei

Heinz Kramer

Der türkische Ministerpräsident Recep Tayyip Erdoğan hat zu Beginn des Jahres 2007 erklärt, dass die Entwicklung im Irak für die Politik seines Landes gegenwärtig wichtiger sei als die Frage des EU-Beitritts. Diese Aussage spiegelt das allgemeine außen- und sicherheitspolitische Meinungsklima in der Türkei wider. Je ungewisser die Zukunft des Irak erscheint, desto stärker sieht sich Ankara genötigt, aktiv für seine Interessen einzutreten. Diese liegen auf drei unterscheidbaren, aber miteinander zusammenhängenden Ebenen: der regionalen, der Irak-spezifischen und der internationalen.

... in regionaler Hinsicht

Der Krieg der USA und ihrer Verbündeten gegen den Irak hat zu einer Verschiebung in der regionalen Machtbalance geführt, die noch lange nicht abgeschlossen ist. Inmitten dieses Prozesses verfolgt die Türkei als Nachbar des Irak und des Mittleren Ostens verschiedene Ziele. In erster Linie geht es ihr darum, sich eine Stellung als ernstzunehmender Akteur in der Region zu sichern. Die türkische Führung wünscht sich, die Entwicklung in ihrem Umkreis aktiv beeinflussen zu können, in jedem Fall aber, nicht nur passiv von ihr betroffen zu sein. Dies gilt sowohl für die Gestaltung der »endgültigen« Ordnung im Irak als auch für die Regelung der anderen, die Lage im Nahen und Mittleren Osten prägenden Konflikte im Libanon und zwischen Israel und den Palästinensern und auch in Bezug auf die Rolle Syriens.

Deshalb versucht die AKP-Regierung, sich immer wieder in die diversen Bemühungen um die Beilegung der Konflikte einzuschalten. Ein aktuelles Beispiel dafür ist das seit Ende Januar 2007 erkennbare Bestreben der Türkei, durch hochrangige Kontakte mit Israel, Saudi-Arabien und Pakistan Tel Aviv eine von Islamabad und Riad ausgehende »islamische« Friedensinitiative für den Nahen Osten nahezubringen. Gleichzeitig setzte sich Ankara für ein weiteres Treffen der Nachbarstaaten Iraks ein, um die dortige Situation zu stabilisieren.

Die Türkei bemüht sich auch, Syrien in eine friedliche regionale Konfliktregelung einzubinden. Gegenüber Damaskus wie auch gegenüber Teheran verfolgt die türkische Regierung eine von der bisherigen US-Linie abweichende Politik des Dialogs, die sie jeweils mit wirtschaftspolitischen Vereinbarungen unterfüttert. Alle diese Aktivitäten Ankaras zielen auf eine friedliche Regelung der verschiedenen Konflikte, das heißt auf einen Ausgleich zwischen den beteiligten Parteien. Die Türkei fürchtet nämlich, dass sich die regionale Gewalt ausbreiten und ihre nationale Sicherheit gefährden könnte, da sich alle Krisenherde quasi vor ihrer Haustür befinden.

Die türkische Regierung spricht sich aber auch deshalb so entschieden für eine gütliche Beilegung der regionalen Konflikte aus, weil sie auf diese Weise ein anderes nationales Interesse zu wahren hofft: die weitgehende Erhaltung des Status quo in territorialer und machtpolitischer Hinsicht. Für Ankara ist dies die beste Voraussetzung dafür, dass die Türkei als relevanter regionaler Akteur auftreten kann. Schließlich weiß auch die AKP-Regierung, dass eine zu einseitige Verschiebung der Machtverhältnisse in der Region schnell zu einer Marginalisierung des Landes führen kann. Ein niedriges außenpolitisches Profil, wie es Ankara lange Zeit gepflegt hat, ist in türkischen Augen jedoch unter den seit dem Ende des Ost-West-Systems veränderten regionalen Verhältnissen nicht mehr attraktiv.

... mit Blick auf den Irak

Ein nahezu konträres Bild zu ihrem kooperationsbereiten und ausgleichsorientierten Vorgehen in der Region gibt die jüngere türkische Politik gegenüber dem Irak ab. Mit einer Mischung aus taktisch bedingter Dialogbereitschaft und aggressiv-drängender Rhetorik versucht Ankara hier, seine nationalen Sicherheitsinteressen durchzusetzen: die Vertreibung der PKK-Kämpfer aus den nordirakischen Kandil-Bergen, die vollständige Zerschlagung der PKK-Organisation und die Verhinderung eines politisch unabhängigen Kurdenstaats im Nordirak, der die Ölvorräte in der Region um Kirkuk ungehindert nutzen könnte.

Hintergrund dieses Verhaltens ist das »Kurdensyndrom« der türkischen Sicherheitspolitik, das heißt die in Ankara fest verwurzelte Überzeugung, dass der kurdische Nationalismus (im Zusammenspiel mit »externen Kräften«) zwangsläufig auf eine Zerstörung der Republik ziele. Diese Vorstellung wurde und wird vor allem durch die seit Mitte der 1980er Jahre verübten terroristischen Gewaltaktionen der PKK genährt, die von einer zu Recht als »separatistisch« gedeuteten Autonomie-Rhetorik begleitet werden. Die AKP-Regierung bemüht sich allerdings, diese spezifischen türkischen Interessen im Nordirak mit einer auf den gesamten Irak ausgerichteten Stabilisierungspolitik zu verbinden. Folglich tritt sie für die Aufrechterhaltung der territorialen Integrität des Irak und für die Stabilisierung einer nationalen Regierung ein, die gesamtgesellschaftlich legitimiert und mit entsprechenden Befugnissen ausgestattet ist. Sie spricht sich auch für die Bewahrung des multiethnischen Charakters des Irak aus und erteilt allen Versuchen einer innerirakischen Differenzierung auf konfessioneller Basis eine Absage.

In den letzten Wochen sah sich die Regierung Erdoğan wiederholt genötigt, darauf hinzuweisen, dass die Türkei einer diesen Leitsätzen zuwiderlaufenden Entwicklung nicht tatenlos zusehen werde. Welche Konsequenzen sich aus diesem Axiom ergeben, dazu gibt es in der Türkei zwei Positionen: Die Anhänger des klassisch-kemalistischen, sicherheitsfixierten Außenpolitikverständnisses im Staatsapparat, in den Parteien und in den Medien neigen im Ernstfall zu einer militärischen Intervention, um die türkischen Interessen im Nordirak durchzusetzen. Dagegen würden die AKP-Regie-

rung und ihre Anhänger sowie die Kräfte des liberal-westlich orientierten Bürgertums eine diplomatische Lösung präferieren.

Die letztgenannte Linie hat sich vorläufig durchgesetzt. Am 23. Februar 2007 erklärte der Nationale Sicherheitsrat, dass eine Intensivierung der politischen und diplomatischen Bemühungen, insbesondere die verstärkte Kooperation der Nachbarn des Irak untereinander, der richtige Umgang mit der aktuellen Instabilität des Irak sei. Damit wurde auch eine durch entsprechende Medienberichterstattung angeheizte innertürkische Debatte zunächst beendet, in der sich Generalstabschef Büyükanıt ablehnend gegenüber einem Dialog mit der nordirakischen Kurdenführung geäußert hatte. Es bleibt abzuwarten, ob die AKP-Regierung diesen Dialog nun beginnen und wie die Reaktion der kurdischen Führung ausfallen wird. Die Kernfrage lautet, ob und wann der »Präsident« der irakischen Kurdenregion, Massud Barzanî, oder ein hochrangiger Repräsentant Barzanis zur Aufnahme kontinuierlicher Gespräche nach Ankara eingeladen wird.

Doch auch wenn es zu direkten Kontakten kommt, werden Erdoğan und Gül nicht umhinkönnen, auf die kurdische Provinzregierung Druck auszuüben, damit diese die relativ große Bewegungsfreiheit der PKK-Kämpfer im türkisch-irakischen Grenzgebiet einschränkt und mittelfristig deren Präsenz dort beendet. Ebenso wird die AKP-Regierung weiterhin versuchen, die irakische Regierung – vor allem aber die Kurdenführung im Nordirak – davon zu überzeugen, dass die Abhaltung des in der Verfassung vorgesehenen Referendums über die Zugehörigkeit Kirkuks zur Kurdenprovinz in diesem Jahr die innerirakischen und die irakisch/kurdisch-türkischen Spannungen nur erhöhen würde. Zwar weiß auch die Führungsriege der Kurden um die Labilität der aktuell relativ ruhigen Lage in ihrer Region und wird sich deshalb gesprächsbereit zeigen, wenn aus Ankara entsprechende Vorstöße unternommen werden. Allerdings ist ihr Spielraum für Zugeständnisse an die türkischen Forderungen begrenzt: In der Kirkukfrage muss sie sich an den Interessen der Kurden im Irak orientieren. Zudem ist ungewiss, wie weit der Einfluss Barzanis auf die PKK-Kämpfer tatsächlich reicht.

Solange Ankara nicht einen grundlegend neuen Ansatz für seine Kurdenpolitik entwickelt, der auf eine uneingeschränkte Kooperation mit allen nicht-gewalttätigen kurdischen Gruppierungen in der Türkei und mit der Regionalregierung im Nordirak zielt, können die Spannungen nicht abgebaut werden. Mit einer solchen Kurskorrektur ist angesichts der bevorstehenden türkischen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen jedoch nicht zu rechnen. Die Wahlkämpfe haben eine neue Runde im Kampf um die »kulturelle Hegemonie« (Gramsci) zwischen der moderat-islamischen AKP und den Verteidigern des national-kemalistischen Republikverständnisses eröffnet. In einem derartigen Klima werden die Bemühungen auf beiden Seiten, einen »nationalen Konsens« in Fragen zu erzielen, die als sicherheitspolitisch sensitiv gelten, kaum erfolgreich sein.

Dieser politisch-ideologische Graben, der die wichtigen Akteure in der Türkei voneinander trennt, verringert einerseits die Wahrscheinlichkeit einer türkischen Intervention im Nordirak; zu ihr könnte es nur kommen, wenn Politik- und Militärführung an einem Strang ziehen. Andererseits

erweitert die innenpolitische Auseinandersetzung um die »richtige« Irakpolitik die damit verbundenen Handlungsrationalität(en). Es ist nicht auszuschließen, dass bestimmte außenpolitische Schritte mit der primären Absicht unternommen werden, im innertürkischen Kampf um die »richtige Republik« Vorteile zu erlangen. So könnte unter Umständen auch die AKP einen begrenzten Militärschlag gegen die PKK-Basen in den Kandil-Bergen befürworten, und zwar einzig aus dem Grund, den Wählern zu zeigen, dass sie keineswegs weniger für die Wahrung der nationalen Sicherheit eintritt als die Nationalisten.

... in internationaler Hinsicht

Auch wenn innenpolitische Faktoren im außenpolitischen Kalkül der türkischen Irakpolitik dominieren, kann Ankara potentielle internationale Reaktionen auf ihr Handeln nicht völlig ignorieren. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die USA und die EU. Beide spielen für die allgemeine sicherheitspolitische Situation der Türkei eine wichtige Rolle: die USA als nach wie vor militärisch unverzichtbarer Allianzpartner und die EU als die »final destination« türkischer Politik. Die USA haben darüber hinaus als derzeit stärkste militärische Macht in der Region und einzige externe Stütze der nordirakischen Kurden einen besonders hohen Stellenwert für die türkische Irakpolitik.

Eine türkische Militärintervention im Nordirak gegen den Willen der USA ist kaum vorstellbar. Das türkische Interesse zielt deshalb darauf, Washington wenigstens von der Notwendigkeit der baldigen Zerschlagung der PKK zu überzeugen. Doch auch bei dem Bemühen Ankaras um eine Vertagung des Kirkuk-Referendums ist amerikanische Unterstützung unverzichtbar. Die USA befinden sich mit Blick auf den Nordirak in einem Dilemma: Sie müssen zum einen auf die – auch in Washington nicht als völlig unberechtigt angesehenen – nationalen Sicherheitsinteressen des türkischen Allianzpartners und zum anderen auf die Interessen der Kurden Rücksicht nehmen, die im Irak zu den verlässlichsten Verbündeten zählen. Das Lavieren der USA in den zwei Hauptstreitpunkten – PKK und Kirkuk – entschärft die kritische Lage zwar nicht, verhindert aber bislang eine Eskalation.

Ankara steht vor dem Problem, dass die rigorose Verfolgung der türkischen Sicherheitsinteressen im Nordirak den Beitrittsprozess zur EU wahrscheinlich endgültig zum Scheitern bringen würde. Selbst ein begrenztes militärisches Vorgehen gegen die PKK würde in der EU-Öffentlichkeit negative Reaktionen hervorrufen. Diese »Bremswirkung« des EU-Faktors auf die türkische Irakpolitik wird aber umso schwächer werden, je länger die grundsätzliche Ungewissheit über einen Beitritt anhält oder sogar noch zunimmt. Diese Aussage gilt nicht nur mit Blick auf die national-kemalistische Fraktion im innenpolitischen Machtkampf. Auch die AKP dürfte in diesem Falle immer weniger Sinn darin sehen, den EU-Beitrittsprozess als »Anker« in der innenpolitischen Auseinandersetzung mit den Verfechtern eines streng kemalistischen Staatsverständnisses zu nutzen.